

UNIVERSITE DE MONTPELLIER. FACULTE DE DROIT

DEFINITION DE L'AGRESSEUR DANS LA GUERRE

THÈSE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit
de Montpellier

PAR

RENÉ VIGNOL

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

*Examineurs
de la thèse*

MM. MOYE, *Président.*

DE NESMES,

DUPEYROUX,

assesseurs.

MONTPELLIER
IMPRIMERIE DE LA PRESSE
Rue Jardin-Martel
1933

DÉFINITION DE L'AGRESSEUR

DANS LA GUERRE

UNIVERSITE DE MONTPELLIER. FACULTE DE DROIT

DEFINITION DE L'AGRESSEUR DANS LA GUERRE

THESE

Présentée et publiquement soutenue devant la Faculté de Droit
de Montpellier

PAR

RENÉ VIGNOL

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

*Examineurs
de la thèse*

MM. MOYE, *Président.*

DE NESMES-DESMARETS,
DUPEYROUX,

assesseurs.

MONTPELLIER
IMPRIMERIE DE LA PRESSE
Rue Jardin-Martel
1933

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VALERY, Doyen honoraire, Correspondant de l'Institut, professeur de Droit commercial.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit international public.

MORIN, Doyen, professeur de Droit civil.

BECQUE, assesseur, professeur de Droit civil.

DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit administratif.

ROCHE-AGUSSOL, professeur d'Economie politique.

BOSC, professeur de Procédure civile.

VIALLETON, professeur de Droit civil.

GUENOUN, professeur de Droit romain.

COURTIN, professeur d'Economie politique.

DUPEYROUX, professeur de Droit constitutionnel.

LEGAL, professeur de Droit criminel.

PETRAU-GAV, Chargé de Cours d'Histoire du Droit.

DIJOL, Chargé de Cours de Capacité.

DONAT, secrétaire.

ROCHETTE et DUBOIS, secrétaires honoraires.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président*.

DE NESMES-DESMARETS,

DUPEYROUX,

} *Assesseurs*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES MAITRES
DE LA FACULTE DE DROIT

R. V.

AVANT-PROPOS

La lutte est l'essence même de la vie, la guerre est la forme la plus ardente de la lutte.

Elle est une manifestation de ce dynamisme profond qui anime les hommes, et qui transporte vers des horizons toujours fuyants les sociétés formées à leur image.

La guerre est sainte, disent les uns (1).

Elle puise son fondement dans l'ascétisme le plus pur, dans le mépris le plus complet des biens de ce monde.

La bravoure nécessaire et raisonnée exalte le mâle : Elle marque le triomphe de l'homme sur la carcasse, de l'esprit immortel sur la chair périssable.

(1) Jünger, *Feuer und Blut*; Douglas Jerrold, *the Lie about the War*; Colonel Quinton: *Maximes de guerre*, cités par le médecin-capitaine Quercy au cours d'une conférence faite aux officiers de réserve de la 10^e Région et qui a été publiée par le Bulletin de cette Région — « Seuls quelques visionnaires timorés, dit Treitschke, ont fermé les yeux devant la splendeur avec laquelle l'ancien Testament célèbre la souveraine beauté d'une guerre juste et sainte ». Treitschke: *Essais historiques et politiques*, t. III, pp. 466 et s. — Jünger dans « *Le boqueteau* 125 », pp. 8 et 9 blâme les pacifistes qui « fondent leur raisonnement sur des villes détruites et sur des souffrances inouïes, comme si le plus clair de notre devoir consistait à fuir la douleur : ils sont, dit-il, inaccessibles à la résolution virile de sacrifier des valeurs aussi périssables que la vie humaine et que la propriété, quand il s'agit de réaliser la grandeur d'un peuple et de ses idées ».

La guerre donne lieu aux plus sublimes dévouements, aux actes d'altruisme les plus absolus et les plus désintéressés.

La communauté du péril, l'égalité dans la douleur et dans la mort nivellent les inégalités sociales.

La fraternité du champ de bataille crée des liens indestructibles entre ceux qui ont souffert et lutté côte à côte, pour une même fin, pour un même idéal.

La guerre est nécessaire, affirment les autres (2).

Au temps où les hordes de Tamerlan et d'Attila, ravaageaient le monde, où chaque mâle était obligé de défendre les armes à la main son bien et sa nichée, la lutte quotidienne pour la vie apparaissait sous sa forme concrète.

Mais bien qu'elle ait pris aujourd'hui le caractère abstrait de surenchères douanières, bien qu'elle ne se manifeste plus que par des crises de plus en plus rares mais de plus en plus violentes, la guerre n'en existe pas moins à l'état endémique.

Vouloir supprimer la guerre affirment les uns et les autres n'est-ce pas tenter de supprimer la vie ? (3).

(2) « La lutte pour la puissance est la loi même de l'universel devenir et la cause de toute évolution dans la nature ». Huau: *La philosophie de Frédéric Nietzsche*, p. 3. — Luigi Sturzo: *La Communauté internationale*, pp. 173, 174, cite « les théories de Treitschke, de Hellman, de Bernhardi et en général de toute l'école allemande ». Selon le général de Bernhardi, Luther voulait que l'on considérât, en même temps que les fléaux de la guerre, les fléaux plus grands encore qu'elle nous évite. — Sans elle, disait le Maréchal de Moltke, le monde croupirait dans le matérialisme. — C'est la nature qui veut, dit Treitschke, que le fort lutte contre le faible et l'emporte sur lui. — Cités par Lavis et Andler. *Pratique et doctrine allemandes de la guerre*, pp. 36 et suivantes.

(3) Sturzo, *op. cit.*, pp. 174, 175: « Selon la théorie biosociologique l'organisation militaire des Etats est éternelle... La guerre sans doute n'est pas une activité continue de l'humanité, mais seulement le dénouement de crises périodiques, par lesquelles la puissance passe d'un centre devenu faible à un autre devenu fort ». Mabile: *La*

Malgré tous les efforts faits par les hommes pour la juguler, la guerre a toujours existé, certes, elle existera encore pendant longtemps: mais est-il raisonnable d'affirmer que dans l'éternité des temps elle ne sera pas vaincue?

Gardons-nous de l'orgueil puéril de croire que notre civilisation constitue une fin suprême et d'apprécier témérairement l'amplitude des lois humaines à la mesure de notre éphémère durée.

C'est une loi naturelle qui veut que les hommes se heurtent. Toute action appelle sa réaction; l'équilibre ne résulte jamais que de la conjonction momentanée de forces antagonistes.

Le droit lui-même, malgré son apparente rigueur ne repose-t-il pas sur des bases fuyantes et ne subit-il pas comme toutes les lois humaines l'attrait morbide du mouvement?

Mais si l'action appelle la guerre, pourquoi la réaction n'imposerait-elle pas la paix?

Tout mouvement ne serait qu'agitation vaine s'il ne se traduisait par un progrès.

« L'universel devenir », dont parle Nietzsche, pourquoi n'évoluerait-il pas vers l'avènement d'un règne pacifique, vers la prédominance de l'esprit sur la matière, de la raison sur l'instinct.

La guerre est toujours sainte, pour l'individu qui affirme sa force et sa noblesse en se sacrifiant pour le bien com-

*Guerre, p. 287: « Mais la guerre améliore les races, élimine les faibles et fortifie les caractères. Ainsi donc la fin de toute guerre serait la fin du monde et désormais régnerait sur l'univers l'immobilité funeste du néant ». Cf. Cette pensée d'Héraclite rapportée par Aristote et citée par M. Fouillée, *Histoire de la Philosophie*, p. 35: « Homère a tort d'avoir souhaité la fin de toutes les querelles des dieux et des hommes, car, s'il en était ainsi, tout périrait ».*

mun sans rechercher dans un objectionnisme égoïste et spécieux le moyen de s'affranchir de la loi de solidarité à laquelle il est soumis (4).

La paix est sainte pour les peuples.

Elle n'est pas l'œuvre de grandes exaltations, de conquêtes retentissantes, d'abandon à une destinée qui ennoblit d'un sceau fatidique le dictamens subconscient des instincts ancestraux (5) mais elle est tissée chaque jour d'une victoire sur soi-même, d'une concession faite à la patience, d'un sacrifice librement consenti à la communauté.

Les peuples forts sont les peuples pacifiques.

Les peuples belliqueux s'écroulent tôt ou tard sous le poids des coalitions.

Mais la paix ne se déclare pas, elle s'organise. Elle ne se quémante pas, elle s'impose. Si la force crée le droit faisons que la force soit juste. Si la guerre est une loi de nature, employons notre force contre le mal.

(4) « Que trouve-t-on à blâmer dans la guerre? Est-ce le fait qu'on y tue des hommes qui doivent tous mourir un jour, afin que les survivants soient maîtres de vivre en paix? Faire ce reproche à la guerre serait le fait d'hommes pusillanimes, mais non point d'hommes religieux. Ce qu'on blâme, à juste titre, dans la guerre, c'est le désir de nuire, la cruauté de la vengeance, une âme implacable ennemie de toute paix, la fureur des représailles, la passion de la domination et autres sentiments semblables ». Saint-Augustin (*Contr. Faust* xxii, 74). — « L'Homme n'a qu'une majesté, c'est de savoir mourir... Les héros quémantent les ordres durs. Qu'il suffise de dire à un homme: « Tu mourras là », pour qu'il y meure, est une des grandeurs de la guerre », lieutenant-colonel Quinton, *op. cit.*, pp. 23 et suivantes.

(5) Le commandant Moreau, dans un article publié dans le *Bulletin des Officiers de réserve de la 17^e Région* (juillet 1932) évoque « la réponse nietschéenne faite par un jeune Allemand à Pierre Lafue qui l'interrogeait sur la guerre: « Je suis, dit-il, au service de la fatalité ».

La guerre est sainte lorsqu'elle est juste. « C'est dit Saint-Augustin (6) l'injustice de l'ennemi qui arme le sage pour la défense de la justice ».

Cette justice, au nom de laquelle, nous déterminerons l'agresseur, nous ne saurions la chercher d'une manière objective sans projeter sur ses lois la lumière de l'histoire et sans évoquer la pensée de ceux qui, dans le cours des siècles, se sont efforcés d'opposer la commune raison à la dernière raison... des peuples et des rois.

(6) Saint Augustin (*Contr. Faust.* xxii, 75).

Dans le même sens, Colonel Van Heems, « *A propos du film: A l'Ouest rien de nouveau* » (*L'Eclair* du 26 février 1931): « Un réquisitoire contre la guerre tout court est une hypocrite monstruosité, c'est rien moins que confondre dans l'opprobre, le geste d'agression et le geste de défense, les clouer au même pilori ».

DEFINITION DE L'AGRESSEUR DANS LA GUERRE

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DU DROIT DE GUERRE AVANT 1919

I. — CHEZ LES THEOLOGIENS; THEORIE DE LA GUERRE JUSTE.

C'est le christianisme qui a introduit la notion de guerre juste.

Chez les Hébreux, la guerre était entreprise par ordre divin ou dans l'intérêt du peuple élu.

Les Grecs, malgré l'institution du conseil des Amphictyons (7) semblent avoir considéré la guerre comme justifiée par le succès. Leurs dieux prenaient part aux combats.

Les Romains avaient du droit de guerre une conception purement formaliste: Dès l'instant où le Pater Patratus accompagné de trois autres fétiaux avait accompli les rites qui donnaient à la déclaration de guerre un caractère solennel et qui se terminaient par le jet d'un javelot sur le territoire ennemi, ou dans un champ (*ager inimicus*) qui représentait celui-ci, la guerre était réputée juste (8).

(7) Mabille: *La Guerre*, p. 211.

(8) Ibid., p. 215; Mermeix, *Histoire Romaine*, pp. 163 et s. Redslob: *Histoire des grands principes du droit des gens*, pp. 88-89.

La question de la légitimité de la guerre ne se posa même pas devant les Chrétiens des premiers siècles.

S'ils répugnaient à servir Rome ce n'est pas, dit Vanderpol (9) parce qu'ils considéraient la guerre comme incompatible avec la morale chrétienne, mais parce que l'état militaire les obligeait à prendre part à des cérémonies païennes, à prêter serment à l'empereur, à vivre au contact de soldats dont les mœurs étaient en général des plus répréhensibles.

Tertullien cependant, interprétant strictement la parole du Christ « qui se sert de l'épée périra par l'épée », condamne le métier des armes comme contraire aux principes de sa religion.

C'est Saint-Augustin qui le premier dégagea les règles de la guerre juste.

Après la prise de Rome par Alaric en 410 les Païens reprochèrent au Christianisme d'avoir par ses préceptes de mansuétude et de charité porté un coup fatal à l'esprit guerrier des anciens Romains et d'avoir ainsi indirectement préparé le triomphe des Barbares.

Saint Augustin écrivit en réponse: *la cité de Dieu* (10) dans laquelle le problème de la guerre et de la paix est, pour la première fois traité avec une particulière ampleur: il définit la doctrine du droit de guerre; il en commenta également les principes dans sa *Réfutation de la doctrine manichéenne* (11) ainsi que dans certaines de ses lettres.

Le saint évêque reconnaît que la guerre est parfois né-

(9) Vanderpol: *La doctrine scolastique du droit de guerre*. pp. 173 et suiv.

(10) *Contra Faustum*, chap. xxii, n° 74 et 75.

(11) *Ep. 5 ad Marcellinum*, Ep. 205 *ad Bonifacium*. Citées par Vanderpol, *op. cit.*

cessaire. Elle tendra à lutter contre la violence et à assurer le triomphe du droit.

Elle ne pourra être déclarée que par l'autorité compétente au nom d'un concept supérieur de morale.

La cause ne sera juste que pour l'un des deux adversaires.

Saint Augustin condamne la guerre de conquête qu'il qualifie d'*immense brigandage* (grande Latrocinium) (12).

Enfin, si la défaite frappe le combattant, qui a le droit pour lui, il doit y voir la volonté de Dieu de purifier le peuple par le châtiment: « C'est déjà la théorie de Joseph de Maistre sur la vertu expiatoire de la guerre » (13).

La doctrine augustinienne perce la pénombre moyen-âgeuse: c'est une sombre et dure époque. Dans l'empire ébranlé par les coups de bélier des invasions successives, au Nord par les barbares, au Sud par les puissances islamiques, l'Eglise s'imposera par l'autorité morale qui émane des principes dont elle se réclame. Elle dominera les âmes par la force de la logique mise au service de la cause juste.

De la chute de l'Empire d'Occident, à l'avènement de Charlemagne l'immense Empire romain subsistera grâce à elle dans sa spiritualité.

La morale chrétienne introduira le sentiment chevaleresque dans les mœurs féodales: institution de la trêve de Dieu et des coutumes de la chevalerie, lutte contre les jugements dits de Dieu.

La pensée de Saint Augustin, inspirera le décret de Gratien. Elle sera reprise par Saint Thomas (1225-1274) qui, dans sa somme théologique dégagera d'une manière défini-

(12) *De Civ. Dei*. Liv. iv, 6.

(13) M. Delbez à son cours.

tive les grands principes qui forment le fondement de la doctrine scolastique du droit de guerre.

Saint Thomas ramène à trois les conditions nécessaires pour qu'une guerre offensive soit juste (la guerre défensive, juste par définition n'étant pas comprise dans cette classification) (14).

1° LA CAUSE JUSTE.

« Pour qu'il y ait cause juste, il faut, dit Saint Thomas que ceux que l'on attaque, aient, *par une faute, mérité d'être attaqués*. C'est pourquoi, ajoute-t-il, Saint Augustin dit: « On a coutume d'appeler justes les guerres qui ont pour but de venger des injures lorsqu'il s'agit de châtier une ville ou une nation qui n'a pas voulu punir une mauvaise action faite par les siens, ou rendre ce qui a été pris injustement ».

Les guerres de conquête ne seront donc jamais justes. Nous avons dit plus haut que Saint Augustin les qualifiait *d'immenses brigandages*.

2° L'AUTORITÉ NÉCESSAIRE.

Déclarer la guerre est un attribut de la souveraineté. « Il n'appartient pas à un particulier de faire la guerre, parce qu'il peut avoir recours pour obtenir justice au jugement de son supérieur » (15).

3° L'INTENTION DROITE.

a) *La paix doit être le but de la guerre.*

« Ceux qui font des justes guerres ont la paix pour but:

(14) Cf. Vanderpol: op. cit., pp. 51, 52.

(15) Saint Thomas: *Summa theologica De bello* (secunda secundae, Questio XL, art. 1).

ils ne sont contraires qu'à cette paix mauvaise que le Seigneur n'est pas venu apporter sur la terre, comme dit l'Evangile (Matt. X) » (16).

b) *La guerre n'est permise que si elle est nécessaire.*

Pour qu'une guerre soit juste dit Saint Raymond de Penafort (1180-1275) il faut que l'on soit dans la nécessité de combattre pour obtenir la paix (17).

c) « Si l'adversaire est disposé à donner satisfaction, la guerre que l'on ferait contre lui ne serait pas juste » (18).

Mais il ne suffit pas de développer une théorie d'une manière abstraite, encore faut-il la confronter avec les faits.

L'action des théologiens a toujours tendu vers l'établissement de l'ordre assuré par le respect envers une autorité supérieure.

En la période chaotique du moyen âge, les pères de l'Eglise en appellent à l'autorité la plus haute, à la seule dont ils puissent espérer un secours quelconque: Dieu, dont l'action purement spirituelle se manifestera sur les consciences.

C'est l'époque où la doctrine de Saint Thomas dégagée du souci de tenir compte des contingences temporelles énonce les règles du droit de guerre d'une manière si objective qu'elles nous apparaissent aujourd'hui encore comme l'expression même du droit naturel.

Mais la chrétienté est hantée par le rêve de reconstitution de l'Empire romain qui, en même temps qu'il assiéra définitivement le christianisme sur une base politique, donnera à l'Europe, sous la double autorité de l'Empereur,

(16) *Idem.*

(17) *Summa lib. II, t. V, qu. 5.*

(18) Cajétan: *Summa Th.* 2,2, qu. XL, article premier.

puissance temporelle, et du Pape puissance spirituelle la stabilité et la paix et à laquelle elle aspire.

Pour réaliser ce rêve, nombreux sont les légistes et canonistes qui s'emploient à interpréter les textes dans le sens favorable à leurs désirs (19).

L'époque est critique: les X^e et XI^e siècles sont ceux où l'anarchie féodale née du morcellement de l'autorité atteint son apogée.

Au dehors la chrétienté est en guerre perpétuelle avec les disciples de Mahomet.

Le prophète leur a prêché la guerre sainte et promis la conquête du monde: « Excite les croyants au combat », dit un précepte du Coran (IV, 26).

Si en 732 Charles Martel a sauvé la Gaule de la domination musulmane, les Sarrazins occupent encore une grande partie de l'Espagne et organisent des expéditions fréquentes sur les rives de la Méditerranée.

En 1003 ils saccagent Antibes, en 1019, Narbonne, en 1043, Lérins.

Les Turcs après avoir occupé l'Asie Mineure menacent Constantinople. Les empereurs grecs appellent à leur secours les Chrétiens d'Occident (vers 1090).

En Terre Sainte les pèlerins sont persécutés, réduits en esclavage et soumis au joug.

Contre le péril intérieur, contre le morcellement d'autorité générateur d'anarchie dont les conséquences sont d'autant plus grandes que les fondements de la société sont en-

(19) Cf. Redslob: *Histoire des grands principes du droit des gens*, pp. 178 et s.; Vanderpol, *op. cit.*, pp. 215 et s. Luigi Sturzo, *op. cit.* pp. 161 et suiv.; Redslob, p. 179 et Luigi Sturzo, p. 161, rappellent que cette conception a été développée par Dante dans son ouvrage célèbre *De Monarchia*.

core mal établis, légistes et canonistes font appel à l'autorité temporelle de l'empereur, à l'autorité spirituelle du Pape.

« Rétablir l'Empire romain avec le Pape comme chef spirituel de la Chrétienté et l'Empereur comme chef temporel, c'était, sinon supprimer les guerres entre Chrétiens, du moins les rendre beaucoup plus rares et plus difficiles; seule aurait subsisté la guerre contre les infidèles » (20).

« Si quelqu'un dit que l'Empereur n'est pas le maître du monde, celui-là doit être un hérétique », dit Bartole (21).

Contre l'ennemi du dehors, contre l'infidèle la guerre sera toujours juste, proclame Hostiensis (22). Les chrétiens pourront donc envahir leurs territoires et prendre leurs biens.

Innocent IV (23) cependant prend la défense des Sarrazins; si ceux-ci forment une société en dehors de la chrétienté, cet état de choses n'est pas contraire à la volonté divine.

Le souverain pontife reconnaît donc aux infidèles la souveraineté, la propriété et le droit de juridiction.

Victoria (24) affirme la séparation entre le domaine spirituel et le domaine civil et conclut qu'il est interdit de « prendre aux Sarrazins, aux Juifs ou aux autres infidèles, les biens qu'ils possèdent », Soto dénie également aux Chrétiens le droit de faire la guerre aux infidèles.

(20) Vanderpol: *Op. cit.*, p. 239.

(21) « Et si quis diceret imperatorem non esse dominum et monarcham totius orbis, forte esset haereticus; ita Bartolus in I, hostes, de capt (Guerrero, *Thes. Christ. relig.*, cap. XLI, De bello justo et injusto 17), cité par Vanderpol, *op. cit.*, p. 240; Luigi Sturzo, *op. cit.*, p. 162.

(22) *Summa aurea*, lib. I, rubric. 34.

(23) *Apparatus ad Decretalia* (cap. de voto).

(24) *De Indis*, v. Vanderpol, *op. cit.*, p. 426 et s.

Suarez estime que Dieu n'a pas donné à l'homme le droit de le venger.

Mais le rêve de reconstitution de l'Empire Romain s'avère irréalizable.

Le Saint Empire Romain Germanique n'est plus qu'une fiction. La dyarchie spirituo-temporelle ne s'est-elle pas, tel le catoblépas dévorée elle-même?

Les voûtes du monde médiéval retentissent des querelles fameuses des empereurs et des papes.

Les pouvoirs de l'empereur sont imprécis de même que ses droits historiques: le souvenir de l'Empire romain s'estompe peu à peu dans la nuit des siècles.

Le pape dont l'autorité spirituelle bien que diminuée s'impose encore ne peut cependant exercer qu'une action indirecte sur les affaires politiques.

La notion de souveraineté des Etats déborde alors le cadre vétuste de Saint-Empire.

II. — LE PASSAGE DE LA THEORIE DE LA GUERRE JUSTE A CELLE DE LA RAISON D'ETAT

Instruments d'un déterminisme impérieux, confiants dans la volonté divine, quelques individualités fortes, s'imposant à leurs pairs, négociant, tranchant, bataillant, pousseront jusque vers leurs limites naturelles les bornes étreintes de leurs fiefs (25).

(25) Cf. Cette pensée de Charles-Gustave de Suède, citée par Redslob, *op. cit.*, p. 223: « Jadis Dieu daignait parler aux rois par des prophètes ou des visions: aujourd'hui, il nous fait connaître ses desseins par les circonstances favorables où il nous place pour étendre nos frontières aux dépens de nos voisins; en profitant de ces occasions nous ne faisons qu'obéir à la volonté divine ». Voir le *Mémorial de Foch*, par Raymond Recouly: « Foch en même temps qu'un grand chef militaire est un historien et un philosophe; il a

Au concept des autorités successives hiérarchisées jusqu'à l'autorité suprême du Pape et de l'Empereur va se substituer celle des souverainetés sur laquelle nous le verrons repose encore le monde.

Les réalités ethniques et géographiques prennent corps dans l'histoire, une âme commune se dessine née d'une formation analogue et d'intérêts communs — la notion de nationalité s'affirme déjà.

La nation surgit sous l'épée du Roi.

Au fur et à mesure que se fortifiera la puissance du souverain, la guerre ne dépendra plus que du jugement et de la conscience de celui-ci.

Jusque là « les collectivités semi-autonomes comme les seigneuries vassales ou dotées d'immunités comme les communes libres, les corporations, les Universités, les Eglises, les couvents pouvaient à l'intérieur d'un royaume demeurer étrangers à une guerre s'ils la jugeaient injuste et inopportune. Dans le régime des Etats absolus disparaît cette participation instinctive et indépendante au jugement sur la guerre, soit hiérarchique et d'autorité, soit populaire et libre » (26).

Convaincus qu'une autorité supérieure ne peut être que génératrice d'ordre et de paix les théologiens appuient l'action du pouvoir temporel.

La théorie de la guerre juste évolue. Sans toucher au fond de la conception thomiste certains théologiens appor-

longuement réfléchi sur les événements historiques et l'évolution des peuples. Il estime que les conditions physiques, la géographie d'un pays déterminent à peu près automatiquement son histoire ».

« Donnez-moi la géographie d'un pays et je vous trouverai son histoire », disait Victor Cousin. Cité par Ferraz, *Histoire la philosophie en France*.

(26) Luigi Sturzo: *Op. cit.*, p. 167.

tent des modifications de forme qui en changent cependant le sens.

Suarez traduit l'expression « intention droite » par « manière convenable de faire la guerre » et Soto par « obligation de suivre les formes du droit ».

Enfin le succès de la théorie du « probabilisme » oriente peu à peu la notion de droit de guerre vers celle de la raison d'Etat.

Alors les dissertations philosophiques empruntent une nouvelle voie: Que fera le souverain s'il doute de la justice de sa cause ? L'opinion commune est qu'il doit s'abstenir.

Suarez estime que si le Roi a lieu de penser que selon toutes probabilités le droit est de son côté, il peut déclarer la guerre. C'est aussi l'avis de Navarro et de Victoria. Par contre Vasquez s'élève contre le probabilisme qui peut « amener les plus grands maux dans la République chrétienne ».

A la fin du XVI^e siècle, le célèbre Molina bouleverse toutes les théories en soutenant que la justice peut se trouver des deux côtés à la fois, chez l'un dans le fond et dans la forme et chez l'autre dans la forme seulement (27).

« Mais si la guerre est permise et juste des deux côtés, lorsque chacun des combattants suit une opinion qu'il croit probable, chacun d'eux sachant d'ailleurs qu'il en est de même pour son adversaire, la guerre devient simplement

(27) Molina (*De justitia et jure*, t. I, disp. 103,11): « Si les deux parties sont d'opinions différentes, et que chacune d'elles juge, sans en douter aucunement, que l'objet du litige lui appartient, alors il y a évidemment une des parties qui se trompe; mais si son erreur est invincible, parce qu'elle a apporté la diligence convenable, et qu'elle suit l'avis d'hommes expérimentés et timorés, la guerre sera juste des deux côtés: mais d'un côté *matériellement et formellement*, de l'autre *formellement* seulement ».

un moyen de résoudre les conflits; il n'est plus question de faute ayant mérité la guerre, ni de coupable. D'où provient alors le droit de se servir du glaive, puisque, dans ces conditions, le prince qui déclare la guerre ne saurait prétendre qu'il est *minister Dei, vindex in iram ei qui malum agit ?* » (28).

Ainsi au droit objectif, expression du droit naturel dégagé dans toute sa pureté par Saint Augustin et par Saint Thomas, se substitue un droit uniquement fondé sur le jugement du prince.

Mais comment le souverain à la fois juge et partie, entouré de conseillers naturellement portés à soutenir son point de vue, ne serait-il pas tenté de trancher le doute en sa faveur, « l'application des principes de probabilisme au droit de déclarer la guerre conduit en fait à faire de la guerre un moyen de résoudre les conflits entre les souverains ou les peuples » (29).

Ainsi se forme la théorie de la raison d'Etat.

Le droit de guerre d'objectif devient subjectif.

Il ne relève plus de la conscience collective mais de l'intérêt individuel.

Les peuples sont revenus à la conception païenne de la guerre.

La conscience publique n'établit plus de discrimination entre la force et le droit.

Dans ce terrain tout préparé la pensée de Machiavel germera: « La guerre est juste parce qu'elle est nécessaire »; elle sera nécessaire parce qu'utile à l'Etat.

(28) Vanderpol: *Op. cit.* pp. 270-271.

(29) Vanderpol: *Op. cit.*, p. 256.

En France le roi s'appuyant sur les théories ingénieusement développées par les légistes, a réussi à affirmer son autorité sur les divers barons et vassaux.

Le temps n'est plus où, selon la savoureuse expression de Beaumanoir « Cascuns barons » était « souverain en sa baronnie » ; cette qualité est désormais l'attribut exclusif du Roi (30).

Bodin (31) élargissant le sens du mot souverain qui marque une simple primauté (32) lui confère un caractère actif ; il en énumère *les marques* qui, selon lui, toutes sont incluses dans le pouvoir « de donner des lois à tous en général et à chacun en particulier ».

Parmi ces marques se trouve celle de « décerner la guerre ou traiter la paix, qui est l'un des plus grands poincts de la majesté ».

« Et de cette notion de souveraineté qui, selon « M. Carré de Malberg » était née sous l'empire des causes historiques

(30) Cf. Pasquier: *Recherches sur la France*, 4 VIII, ch. XIX, t. I, col. 795, Amsterdam 1723: « Voilà comme d'un mot de souverain, qui s'employait communément à tous ceux qui tenaient les premières dignités de la France, mais non absolument, nous l'avons avec le temps accommodé au premier de tous les premiers, je veux dire au roi ». Cité par Duguit, *l'Etat*, p. 340.

(31) Bodin: *Les six livres de la République*.

(32) Sukiennicki: *La Souveraineté des Etats*, p. 6: « Le mot « souveraineté » vient de souverain, en bas latin *superanus* (supremus) qui signifie le plus élevé, suprême ».

« Au point de vue sémantique, dit le Baron Descamps... ce terme n'implique nullement, de nécessité et par définition une extension de puissance consistant dans une omnipotence absolue s'étendant à tout. Il ne faut pas confondre degré de puissance et extension de pouvoir sans limite ». Baron Descamps: *L'influence de la condamnation de la guerre*, p. 439.

spéciales à la France « Bodin a fait le criterium logique et absolu de l'Etat » (33).

Bien que la souveraineté du peuple ou souveraineté nationale ait aujourd'hui remplacé celle du prince, le devoir de respecter la souveraineté intérieure des Etats, consacré par l'article 10 et par l'article 15 (paragraphe 8) du Pacte, est aujourd'hui encore un postulatum indiscuté du droit international.

Cependant en Europe la question de la guerre juste passe du domaine religieux sur le plan élargi de la philosophie et du droit.

Grotius développe sa théorie fameuse qui marque une transition entre la pensée médiévale et les doctrines modernes.

Le problème posé par les théologiens comme un cas de conscience devient, avec le *de jure belli ac pacis*, un problème juridique.

Analysant la pensée des théologiens, Grotius détermine les causes justificatives de la guerre; défense de la propriété, poursuite de ce qui est dû, punition des crimes.

Hors ces trois cas la guerre est injuste. Les autres Etats ne peuvent y participer. Les neutres ne doivent pas favoriser le belligérant coupable. Ils ont au contraire le devoir de soutenir son adversaire dans la mesure de leurs moyens.

Mais comme il est impossible de scruter les consciences et difficile de distinguer celui qui a tort de celui qui a raison, au critérium ancien de guerre juste se superposera le critérium purement formaliste du droit des gens.

La guerre sera licite lorsqu'elle éclatera entre des peuples différents et qu'elle sera déclarée.

(33) Sukiennicki: *Op. cit.*, p. 37.

Wattel va plus loin et, tout en reconnaissant le devoir de se conformer au droit des gens, remet à la conscience du souverain lui-même la liberté de décider s'il y a lieu ou non d'entreprendre la guerre (34).

Ainsi la théorie de la raison d'Etat, l'épanouissement de la notion de souveraineté, la conception formaliste de la guerre juste, tendent à faire du droit de guerre un droit absolu échappant à toute limitation juridique et ne relevant que du pouvoir discrétionnaire du souverain ou de l'Etat.

La lente évolution de l'humanité vers un ordre pacifique va marquer un temps d'arrêt.

III. — DE 1648 A 1919: LES LOIS DE LA GUERRE

La Réforme a consacré la faillite de toute organisation internationale basée sur une communauté de religion.

La politique d'équilibre instaurée en Europe par Henri VIII et dès lors traditionnellement suivie par l'Angleterre (35) s'opposera à toute tentative susceptible d'assurer la paix par l'hégémonie d'un seul Etat.

D'autre part, une conception intransigeante de la souveraineté ne permettra pas de limiter le droit de guerre par l'organisation de l'arbitrage.

Le traité de Westphalie (1648) marque cependant une étape dans l'histoire du droit des gens.

Il jette les bases, encore bien incertaines, d'un droit in-

(34) Cf. Van Vollenhoven: *Les trois phases du droit des gens*, p. 29: « Wattel donc ouvre la possibilité pour tout Etat, en se réclamant de sa souveraineté, de déclarer la guerre en tout temps à un autre Etat, sans avoir à en rendre compte à qui que ce soit, et il trouve alors des règles toutes faites tendant à humaniser la guerre à sa façon ».

(35) M. Moye, à son cours.

ternational positif: il consacre le caractère obligatoire des traités et le principe de l'égalité des Etats, il affirme la nécessité de respecter une loi commune qui tendra non à supprimer la guerre mais à la régler.

L'ensemble de ces règles, connu sous le nom de coutume internationale, déterminera non le droit de guerre mais le droit de la guerre.

De fait, de 1648 à 1789 l'Europe connaîtra l'ère des guerres dynastiques inspirées non par une idée de justice mais par l'ambition et l'intérêt.

Cette époque sera tragiquement caractérisée par l'effondrement de la Pologne et par l'accession de la Prusse au rang de grande puissance.

La Révolution française sans déterminer la fin de la politique d'équilibre introduira cependant dans les relations internationales une part d'idéalisme: en proclamant la liberté de l'individu elle consacrera implicitement le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Jugulés durant quelques années par la Sainte-Alliance, qui, pratiquant une politique d'intervention (36) s'efforce de les maintenir dans l'obédience dynastique, les groupements ethniques acquièrent une conscience propre qui les poussera bientôt à revendiquer leur indépendance.

L'histoire du XIX^e siècle est faite des guerres de libération, inspirées par le principe des nationalités, « fruit, dit Luigi Sturzo, du romantisme et de l'individualisme ».

Ces mouvements en apparence désordonnés constituent cependant les stades d'une évolution profonde dont nous croyons entrevoir les lois.

Les grands mouvements en faveur de l'indépendance et

(36) Cf. Le Fur, *Droit international public*, p. 34.

de la liberté des peuples ne devaient-ils pas aboutir logiquement à l'avènement de la Justice internationale consacré par le Traité de 1919?

Et cependant, tandis que chez certains peuples la philosophie évolue vers un concept de liberté permettant l'épanouissement de la personnalité humaine, chez d'autres, au contraire, confondant l'être et la raison d'être, l'Etat est considéré comme la fin suprême, sorte de Moloch auxquels tous les intérêts individuels doivent se sacrifier.

Ceux-là tendent à rechercher les sources du droit non dans un sentiment commun de justice, mais dans le dictamen indiscuté de la force brutale et aboutissent à la conclusion hégélienne: « l'Etat éthique source de moralité » (37).

Cette doctrine dont on trouve les germes dans le mysticisme religieux de Luther et la confirmation dans l'interprétation tendancieuse des théories évolutionnistes de Lamarck et de Darwin (38) a été longuement développée par les philosophes allemands Puffendorf, Fichte, Hegel, Treitschke, Ihering, Savigny, Bluntschli, Seydel, Laband, Jellinek et le jurisconsulte italien Salvioi.

Elle a inspiré la politique de Bismarck et de Bethmann-Holweg.

L'apostrophe fameuse de Maximilien Harden en exprime bien toute la cynique brutalité: « Demandez au hêtre qui lui a donné le droit d'élever sa cime plus haut que le pin

(37) Luigi Sturzo: *Op. cit.* p. 172; Abbé Carbonnel: *Essai de philosophie classique*, p. 790; Laurent: *Philosophie de l'Histoire*, (la doctrine de Hegel), p. 169 et s. — Cf. Le Fur: *Op. cit.*, p. 303: « Le droit est nécessairement à base de justice, c'est-à-dire à fondement moral, ou bien à base de force, il n'y a pas de milieu ».

(38) Germain Watrin: *Le Pacte de la S. D. N.* p. 22.

et le sapin, le bouleau ou le palmier... cherchez le droit du côté où se trouve la force » (39).

Nous ne saurions terminer ce rapide exposé sans montrer le réveil de l'esprit international vers la fin du XIX^e siècle et le grand effort fait en faveur de la résolution des conflits par l'arbitrage.

Les progrès de la science, l'universalité de la culture intellectuelle ont rapproché les peuples et rendu plus tangible leur interdépendance.

La conception de souveraineté perd son caractère absolu.

Les doctrines les plus intransigeantes doivent composer avec l'état d'esprit général (40).

Les efforts de l'union interparlementaire, les vœux formulés au Congrès Universel de la paix de 1889, l'action de quelques individualités parmi lesquelles il faut citer Sir Randall Cremer, Frédéric Passy, Bertha von Suttner aboutirent, sur l'initiative du Tsar à l'organisation des deux Conférences de La Haye de 1889 et de 1907.

Bien que les travaux de La Haye aient réussi à mettre sur pied la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux qui est encore en vigueur et la Cour permanente d'arbitrage formée par des membres choisis pour chaque cas par les Etats antagonistes sur une liste d'arbitres, le but que s'étaient assignées les Puissances, celui de conclure un Traité d'arbitrage obligatoire signé par

(39) Cité par Watrin: *Op. cit.* p. 22.

(40) Le Fur: *Op. cit.* p. 163: « Les auteurs allemands du siècle dernier ont bien senti eux-mêmes l'impossibilité de construire le droit international en partant de cette idée de souveraineté absolue de l'Etat. Ils ont alors imaginé la théorie de l'auto-limitation de l'Etat, proposée par Ihering, et développée par Jellinek. »

le plus grand nombre possible d'Etats, ne fut pas atteint par suite de l'opposition de l'Allemagne (41).

Encore les conflits que l'on se proposait de régler ainsi n'étaient-ils que les conflits secondaires, ceux qui ne concernaient pas les intérêts vitaux des grandes puissances.

Il ne fut jamais sérieusement question au cours de ces conférences de soumettre à l'arbitrage obligatoire les conflits politiques.

Le dernier effort tenté avant la grande guerre fut celui du Secrétaire d'Etat américain Bryan, auteur d'un projet publié en 1913, qui, préconisant l'institution des commissions d'enquête et la médiation obligatoire, comprenait les deux termes nécessaires à l'établissement d'une paix durable (42).

L'invasion de la Belgique par un des Etats garants de sa neutralité a prouvé quelle confiance on pouvait avoir dans une Convention internationale lorsqu'elle n'était pas automatiquement sanctionnée par une garantie collective.

Les années de 1914 à 1919 marquent, après une éclipse de trois siècles, le retour à une plus juste conception de la solidarité internationale.

Le droit de guerre ne repose plus sur un concept hermétique de raison d'Etat. N'en déplaise à l'ombre de Bismarck qui, pour avoir vu consacrer sa doctrine, jugeant sur l'expérience d'une vie humaine qui n'est qu'un moment de la vie

(41) Cf. Le Fur: *Op. cit.* pp. 447-8; Van Vollenhoven, *les trois phases du droit des gens*, pp. 45-6.

(42) Cf. Van Vollenhoven: *Op. cit.* p. 77. « La formule de M. Bryan de 1913 est ici l'œuf de Colomb. Sous le fonctionnement d'un Traité-Bryan le juge n'aura qu'à vérifier si un différend a été inscrit auprès de la Commission de réconciliation, et si les trois cent-soixante-cinq jours sont écoulés; s'il n'en est pas ainsi, l'agresseur est par là convaincu de crime; nul ne peut l'aider, chacun a le devoir de l'arrêter ».

des peuples avait empiriquement et prématurément conclu à la primauté de la force sur le droit.

La force peut primer momentanément le droit, elle ne le crée pas.

L'histoire contemporaine montre que si dans le monde végétal ou animal la loi du plus fort peut s'exercer impunément, dans les sociétés humaines la force brutale dressera toujours contre elle la réaction des consciences.

Car ce qui distingue l'homme de l'animal c'est qu'il a une conscience.

Le droit dont l'action se manifeste sur les consciences renferme en lui-même une force qui, pour n'être pas pondérable, n'en exerce pas moins une action supérieure à celle de la force brutale.

Le Pacte de la Société des Nations consacre l'avènement de cette ère que le baron Descamps appelle celle du pacigérat positif (43).

Mais si le Pacte fait reposer le droit international sur un concept de justice, si les Membres de la Société ont le devoir de rétablir le droit quand il est violé, de se porter au secours du faible et de l'opprimé, encore est-il nécessaire, sous peine de retomber dans l'emploi arbitraire de la force et de justifier les critiques formulées par certains peuples à l'égard des mesures d'exécution collectives, de déterminer à l'aide d'un critère objectif et net l'Etat qui a enfreint l'ordre pacifique solennellement établi donc... l'agresseur.

(43) Baron Descamps : *L'influence de la condamnation de la guerre*. — Recueil des cours de l'Académie de La Haye 1930 I, (t. 31 de la collection) p. 486: « Dans le Droit international nouveau, le pacigérat peut être exactement défini: la reconnaissance, à titre de droit universel positif, de la constitution définitive des nations à l'état de société inviolable pacifique, appelée à ce titre à pourvoir dans son sein à la solution sans violence de tous les différends internationaux ».

CHAPITRE II

LE DROIT DE GUERRE DEPUIS 1919

Section I. — L'ŒUVRE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I. — LE DROIT DE GUERRE DANS LE PACTE

La notion contemporaine d'agression constitue le dernier stade de la théorie de la guerre juste.

L'agresseur est l'Etat qui prend l'initiative d'une guerre injuste.

Une telle initiative ne relève plus d'un droit supérieur interprété par les théologiens ni de la coutume internationale aux contours vagues et fuyants. Elle n'est plus l'œuvre d'une doctrine religieuse ou laïque: l'agresseur tombe sous le coup de la justice séculière, il se rend coupable d'un crime prévu et réprimé par les textes internationaux.

L'agresseur est celui qui viole les règles établies par eux.

La conception actuelle de la guerre juste est essentiellement positive: elle résulte au premier chef des engagements solennellement consentis dans les traités internationaux.

L'étudier sous tous ses aspects c'est évoquer l'activité politique de la Société des Nations depuis 1919 et notamment le Pacte qui la régit et qui demeure en dépit de ses imperfections et des atteintes qu'on lui a fait subir la charte du monde civilisé.

Le Pacte de la Société des Nations

La Société des Nations est, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cet ouvrage, fondée sur le respect mutuel de l'intégrité territoriale et de l'indépendance poli-

tique des Etats membres assuré par une garantie réciproque.

Cet engagement résulte de l'article 10 du Pacte dont il constitue pour cette raison l'article fondamental ainsi que nous le démontrerons plus loin.

Mais si le Pacte se contentait de fonder la Société sur un principe d'inertie sans tenter de résoudre pacifiquement les différends inévitables qui surgiront entre ses membres, il contiendrait en lui-même un germe de mort.

Le concept sur lequel repose la société comporte donc comme corrolaire l'organisation de l'arbitrage selon un système infiniment souple qui laisse aux parties le choix entre le règlement judiciaire, l'arbitrage proprement dit (art. 13) où, en dernière analyse, la médiation du Conseil (art. 15).

Les sentences arbitrales, les arrêts de la Cour de Justice internationale ont force exécutoire à la diligence du Conseil, mais les recommandations du Conseil ne comportent un effet juridique que si elles sont acceptées à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité.

Si les parties sont libres de ne pas soumettre leur différend à un règlement arbitral ou judiciaire, elles doivent à défaut de l'une ou l'autre de ces deux solutions, recourir *obligatoirement* à la médiation du Conseil (art. 15).

Les membres de la Société ne peuvent, en outre, recourir à la guerre « avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport » par lequel le Conseil fait connaître son point de vue.

Ainsi les signataires du Pacte s'en sont remis du soin d'apaiser les conflits non seulement à la sagesse des hommes mais aussi à l'action lénifiante du temps.

Il est toutefois deux cas dans lesquels la procédure n'a pas d'issue :

Lorsque le rapport du Conseil n'est pas accepté par tous ses membres (art. 15, paragraphe 7).

Lorsque le Conseil reconnaît que le litige porte sur une question réservée à la compétence exclusive d'une des parties (art. 15, paragraphe 8).

Si donc en face d'un cas d'agression les membres du Conseil sont, faute d'une définition nette, préalable, précise, divisés sur la détermination de l'agresseur, une stricte application de l'article 10 (qui comporte l'obligation de garantie) et de l'article 15 (qui leur laisse dans ce cas la liberté d'agir « comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice ») peut les obliger à prendre partie dans les deux camps opposés.

La nécessité d'établir une définition se fait sentir avec d'autant plus de force que certains juristes font observer que l'agression visée dans les articles 10 et 16 n'est pas la même :

Aux termes de l'article 10 l'agresseur est celui qui vise « l'intégrité territoriale et l'indépendance politique » d'un Etat membre de la Société des Nations.

D'après l'article 16 le but poursuivi par l'agresseur n'a aucune importance. Il suffit que son action s'exerce « contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 » du Pacte (44).

Si l'on considère en outre que les articles 10 et 16 ont été très discutés, qu'ils ont donné lieu de la part de certains Etats à des interprétations réticentes, que, quelle que soit la valeur attribuée au rapport unanime du Conseil, le Pacte laisse toute latitude aux membres de la Société de fixer l'importance des forces armées qu'ils mettront dans chaque cas

(44) Nous verrons plus loin (pp. 109 et s.) comment il est possible de concilier les deux thèses.

particulier à la disposition du Conseil, on conçoit combien la garantie arrachée à l'égoïsme des différents Etats s'avérait dès 1919 faible et même illusoire.

Pour rendre efficace ce système si fragile, il était donc nécessaire :

1° De préciser et renforcer les garanties qu'il instituait;

2° De colmater ses principales fissures :

En définissant l'agresseur;

En améliorant l'organisation de l'arbitrage.

II. — LES EFFORTS TENTÉS DEPUIS LE PACTE

La résolution de la question de la sécurité européenne et de la garantie contre toute guerre d'agression était imposée par l'article 8 du Pacte de la S. D. N.

Tout en faisant entrer en ligne de compte « la situation géographique et les conditions spéciales de chaque Etat » il rapprochait pour la première fois les deux termes sécurité et réduction des armements — il posait le principe (précisé par l'article 10) d'une action commune en faveur des Etats menacés.

Le principe repris en 1922 par la résolution XIV rédigée par M. de Jouvenel et par Lord Cécil, adopté par la 3^e Assemblée de la S. D. N. constituait l'armature du traité d'assistance mutuelle (1923) (45) qui flétrissait définitivement la guerre du terme de crime de Droit International.

Le Traité d'Assistance Mutuelle (1923)

Afin de donner une efficacité immédiate et certaine à l'assistance générale dont le plan était difficile à établir en raison de la diversité des cas de conflit possibles, il organi-

(45) Ce traité est connu également sous le nom de Pacte Cécil-Réquin du nom de ses deux artisans, Lord Cécil et le Colonel (aujourd'hui général) Réquin.

sait défensivement dans le cadre d'un traité général des groupes réunis par des intérêts communs, des affinités ethniques ou historiques. Il sanctionnait ces engagements particuliers par une assistance mutuelle qui venait compléter et renforcer grâce à des conventions militaires plus précises la garantie générale consentie par le Pacte.

Ce projet de Traité fut malheureusement repoussé par plusieurs Etats, en particulier par l'Angleterre qui toute entière à ses préoccupations impériales se souciait peu d'engager les forces de l'Empire dans une guerre continentale et qui par ailleurs en raison de son traditionnel esprit d'indépendance s'effarouchait à l'idée de consentir une sorte de suzeraineté à l'entité politique incarnée par le Conseil de la Société des Nations.

Le Protocole de Genève (1924)

Le traité d'assistance mutuelle devait naître de ses cendres l'année suivante sous les espèces du fameux Protocole de Genève qui consacrait la fortune de la Trilogie « arbitrage, sécurité, désarmement », mise en valeur par M. Herriot à la tribune de l'Assemblée le 5 septembre 1924.

Les premières et troisièmes Commissions (présidées respectivement par MM. Politis et Benés) chargées de rédiger le projet de Protocole avaient tenu compte des principales critiques opposées au Traité d'Assistance Mutuelle, critiques que M. Herriot énumérait ainsi :

— Les garanties contenues dans le projet pouvaient paraître insuffisantes (46).

Les obligations à contracter pour chaque Etat demeuraient indéterminées.

(46) Cf. Hans Wehberg: *Le Protocole de Genève*, p. 18 et s.

Et surtout:

— La détermination de l'agresseur restait imprécise.

« Est-ce qu'il existe un esprit humain soulignait M. Mac Donald qui ait pu jusqu'ici donner une définition et dire quel est l'acte qui le premier dans une série d'actes a véritablement le caractère d'une agression? »

« Mais il y a un moyen d'aborder ce problème ajoutait-il avec le sentiment de la responsabilité qu'il y a à définir l'acte d'agression: ce moyen c'est l'arbitrage ».

Les première et troisième Commissions vont donc s'efforcer de « développer les éléments juridiques et moraux du Pacte ».

Les Etats signataires du Protocole devront reconnaître comme obligatoire, fut-ce avec des réserves, la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du statut de la Cour.

Le Protocole donne une définition de l'agresseur complétée par l'établissement d'un système de présomptions permettant de le déterminer.

Il s'efforce de régler la part de chaque Etat à l'action commune.

Il prévoit pour l'année suivante la réunion d'une Conférence pour la réduction des armements subordonnée à l'acceptation du Protocole par la majorité des membres représentés au Conseil et des autres membres de la Société:

Arbitrage. Sécurité. Réduction des Armements

Le Protocole avait fait naître de grands espoirs (47) mais en débarrassant le Pacte de la Société des Nations de la

(47) « Le Protocole de Genève, qui n'est pas loin d'être parfait en lui-même, dit M. William Martin, était une œuvre trop ambi-

souape de sûreté constituée par le paragraphe 7, de l'article 15, il heurtait de front le concept anachronique que l'on nomme droit de souveraineté des Etats.

Par ailleurs une extension de l'obligation de garantie risquait d'entraîner les Etats signataires hors de la sphère dans laquelle gravitent leurs intérêts immédiats.

Aussi le projet fut-il repoussé par plusieurs Etats et notamment par l'Empire britannique.

Force était donc de revenir à une formule moins ambiguë.

III. — LES PROGRÈS RÉALISÉS

Depuis 1924 les différents Etats membres de la Société se sont efforcés de résoudre séparément les différents éléments du problème « arbitrage — sécurité — réduction des armements ».

En même temps que se multipliaient les adhésions à la clause de l'article 36 du statut de la Cour permanente de Justice Internationale, dite clause facultative d'arbitrage obligatoire, de nombreux traités d'arbitrage étaient conclus.

En 1925, les accords de Locarno d'un intérêt strictement européen réalisent la grande pensée du traité d'assistance mutuelle qui prévoyait la conclusion d'accords régionaux dans le cadre de la Société des Nations.

En 1928 pour tenter d'unifier les règles édictées par les nombreux traités d'arbitrage, les Etats membres de la S. D. N. sont invités à adhérer à un traité qui les résume tous : « l'acte général d'arbitrage ».

tiouse pour une Société des Nations dont un pays très important, essentiel dans la situation internationale du monde (les Etats-Unis) ne faisaient pas partie ». William Martin : *L'Agression, l'Arbitrage et la question des Sanctions*.

Aujourd'hui 19 Etats dont 13 sont Européens ont répondu à cet appel.

On ne peut terminer une étude sur les différents traités tendant à empêcher la guerre sans évoquer le Pacte Kellogg qui, bien que n'ayant pas été conclu sous les auspices de la Société des Nations, ne constitue pas moins une condamnation définitive et formelle de toute guerre légale.

Malheureusement, comme nous le verrons plus loin, ce Pacte n'instituant aucune procédure destinée à prévenir les conflits et ne comportant aucune sanction contre l'agresseur demeure quoi qu'on en ait dit et quels que soient les espoirs que l'on ait pu fonder sur lui, dépourvu de toute force juridique.

Section II. — L'AGRESSION DANS LES PRINCIPAUX TRAITES

I. — LE TRAITÉ D'ASSISTANCE MUTUELLE

Bien que le Pacte de la S. D. N. eut employé les termes d'agression, recours à la guerre et garanti les Etats membres de la Société contre toute agression, il ne donnait de cet acte aucune définition.

C'est au projet de Traité d'Assistance Mutuelle que fut pour la première fois joint un commentaire sur « le cas d'agression » préparé par le Comité spécial de la Commission temporaire mixte d'après l'avis de la Commission permanente consultative (48). Ce travail, élaboré avec une conscience scrupuleuse par les représentants qualifiés des

(48) La Commission permanente consultative est une Commission, composée d'officiers, constituée en application de l'article 9 du Pacte et chargée de donner au Conseil son avis sur les questions militaires, navales et aériennes.

La « Commission temporaire mixte » avait été sur la proposition de l'Assemblée créée par le Conseil en février 1921.

différents Etats membres de la S. D. N. constitue la pièce de base de toute étude sur la guerre d'agression, non seulement en raison de la diversité des cas de conflit envisagés mais aussi parce qu'il réalise un compromis entre les points de vue et les intérêts souvent divergents des Etats représentés.

Il s'inspire ainsi des enseignements historiques, des réalités géographiques et des aspirations politiques propres à chaque race et à chaque peuple.

Toutefois, il faut regretter qu'un trop grand souci de justice, ait incité le Comité à rechercher la responsabilité de l'agression jusque dans ses manifestations les plus lointaines et l'ait empêché d'établir une discrimination entre l'agression et la menace d'agression.

Les délégations belges, brésiliennes et françaises avaient bien fait ressortir toute la différence qui existe entre ces deux cas dans les discussions préparatoires de la Commission permanente consultative:

« Il conviendrait de définir à l'avance, dans chaque hypothèse envisagée, disaient-elles, les cas d'agression » et de les distinguer des « menaces d'agression ». Le cas d'agression déclencherait AUTOMATIQUEMENT l'assistance mutuelle tandis qu'en présence d'une simple menace d'agression les

Elle était chargée spécialement de préparer la réduction des armements prévue à l'art. 8. Elle comprenait 6 personnalités appartenant à la Commission permanente consultative, désignées par elle. Au sujet de la composition de ces Commissions et de leur rôle Ray dans son *Commentaire du Pacte* donne p. 323 et s. des renseignements très détaillés. En ce qui concerne la part prise par chacune d'elles dans la préparation du Traité d'assistance mutuelle voir le même ouvrage p. 304 et la conférence du Professeur Uden sur *la guerre d'agression* publiée par le Centre Européen (fondation Carnegie) pp. 15 et 16.

Gouvernements signataires se concerteraient avant d'agir » (49).

Si cette discrimination avait été retenue elle aurait permis de serrer le problème de plus près en restreignant le champ des hypothèses et en substituant à tout critérium basé sur la recherche des impondérables une définition établie sur un fait précis: une agression nettement caractérisée.

La menace d'agression prévue du reste par l'art. 11 du Pacte étant laissée à l'appréciation du Conseil.

C'est en nous inspirant de cette distinction que nous entreprendrons l'examen des différents cas envisagés dans ce commentaire.

« *Jusqu'ici selon l'opinion exprimée par certains Membres de la Commission permanente consultative dans le rapport de cette Commission, on pouvait considérer comme cas d'agression une mobilisation ou violation de frontière; ce double critérium a perdu de sa valeur ».*

La Commission permanente fait, en effet, remarquer que la mobilisation est devenue une opération complexe constituée par une série de mesures difficiles à constater et qui cependant « *expriment une intention de guerre pouvant prêter à discussions et interprétations diverses et assurer cependant si l'on n'agit pas des avantages décisifs à l'agresseur ».*

« *Le passage de la frontière par les troupes d'un autre pays ne signifie pas toujours que ce dernier soit l'agresseur »... « Une offensive militaire aussi prompte que possible peut être un moyen et peut être le seul du plus faible pour se défendre contre l'agresseur ».*

(49) Avis de la Commission permanente consultative. Document C. 341 (1) 1923 ix p. 24.

Plus catégorique que la Commission nous écarterons définitivement tout critérium basé sur la mobilisation.

A défaut de définition précise reposant sur un ensemble de faits caractéristiques tout homme a en lui une conception abstraite de l'agression.

Cette conception implique une idée d'injustice et de violence, un élément injuste dirions-nous en droit pénal.

La mobilisation ne présente aucun de ces deux caractères. Si un ordre de mobilisation peut déceler une *intention d'agression* — une *menace d'agression* justiciable de l'article 11 du Pacte, elle ne peut en aucune façon constituer un *acte d'agression*.

Elle est souvent la suprême sauvegarde d'un peuple menacé par un autre peuple dont le « potentiel de guerre est supérieur » où dont l'organisation militaire se prête mieux que la sienne aux possibilités d'une action immédiate.

Mais si la mobilisation ne constitue pas un acte de guerre il en est tout autrement du passage de la frontière.

Admettre le principe de l'offensive préalable, de « *l'offensive-défensive* », s'il est possible de s'exprimer ainsi, parce qu'elle peut être le « seul moyen du plus faible pour se défendre contre l'agresseur » c'est justifier à l'avance tous les prétextes meilleurs les uns que les autres, que l'agresseur ne manquera pas de fournir pour légitimer son acte.

D'ailleurs en admettant que le plus faible ait le droit de prévenir le plus fort il est difficile de savoir à l'avance lequel est le plus faible, les hostilités seules le démontreront; mais pour ne pas être exposé à être celui-là les deux Etats auront intérêt à prendre l'initiative des hostilités (50).

(50) En 1904, au début du conflit russo-japonais, le Japon était généralement considéré comme le plus faible.

Si donc une telle théorie peut se soutenir au point de vue militaire, il n'en est pas de même au point de vue juridique, le seul à considérer ici.

Admettre l'agression défensive c'était aller non seulement à l'encontre des dispositions du Pacte de la S. D. N. qui ne prévoit l'ouverture des hostilités que dans des cas nettement déterminés mais aussi méconnaître l'esprit du projet de Traité d'Assistance Mutuelle lui-même qui, six ans avant le Pacte Kellogg, flétrissait déjà la guerre du qualificatif de « *crime de droit international* ». C'est pourquoi, tout en indiquant l'opinion de la Commission, le Comité spécial reconnaît néanmoins « *que l'invasion d'un territoire constitue dans bien des circonstances une agression* » ou tout au moins une *présomption* d'agression.

Mais il estime, qu'en dehors des considérations déjà indiquées touchant à la valeur de ce critérium, « *ce fait n'est pas tout à fait concluant* » en raison de la difficulté qu'il y a à désigner celui des deux adversaires qui a le premier franchi la frontière.

Cette réserve est donc basée non sur la valeur du critérium mais sur la difficulté de prouver dans ce cas la culpabilité de l'un des belligérants. Elle s'effacerait d'elle-même si cette culpabilité pouvait être facilement établie.

Selon le Comité il en sera ainsi :

— Lorsque le Conseil aura décidé avant le début des hostilités ou même après d'inviter les deux parties à retirer leurs troupes à une certaine distance d'une ligne donnée.

— Lorsque l'ampleur du raid en territoire ennemi est telle qu'elle ne laisse aucun doute sur la qualité de l'agresseur.

Mais, hors le cas où la ligne désignée sera une frontière naturelle telle que le Rhin, ne sera-t-il pas difficile de déterminer rapidement, tant avant qu'après l'ouverture des

hostilités, en tenant compte de toutes les considérations tactiques et stratégiques présentées par les deux parties, une ligne autre que la frontière séparant les deux pays rivaux?

Si l'on admet le principe de baser un critérium sur l'intangibilité d'une frontière arbitraire pourquoi ne pas garantir celle qui est consacrée par les traités et garantie par l'article 10 du Pacte de la S.D.N.?

D'autre part le Comité admet un critérium basé sur l'invasion lorsqu'un des Etats procède à une attaque de grande portée sur le territoire de l'autre.

Il a voulu sans doute séparer l'incident de frontière ou même l'engagement de frontière de l'invasion nettement caractérisée.

Mais n'existe-t-il pas une contradiction dans le fait d'admettre à la fois ce critérium et de justifier la théorie de l'offensive préventive?

Une offensive préventive pourra très bien avoir un objectif lointain: un centre vital à occuper: Paris par exemple.

Il semble qu'il y ait là une légère divergence de vues entre la Commission permanente consultative et le Comité spécial qui, tout en citant l'opinion de la Commission justifiant dans certains cas la guerre préventive, reconnaît le critérium de la violation des frontières dans les cas où celle-ci peut être nettement établie.

Par contre le Comité et la Commission s'accordent pour constater fort justement, que ce critérium sera nettement écarté dans les cas d'hostilités, entre puissances navales commencées sur mer en dehors des eaux territoriales, ou, en ce qui concerne les opérations aériennes, en dehors de toute violation des frontières aériennes des Etats. Ces cas particuliers susceptibles de mettre en défaut une définition

trop précise de l'agresseur ont toujours orienté les délégués chargés d'établir cette définition vers des formules générales laissant une grande place à l'appréciation du Conseil. Mais ne serait-il pas préférable de coiffer d'une définition précise les cas manifestes d'agression (par exemple violation des frontières) et d'englober dans une formule générale ou de donner une solution particulière aux cas d'agression qui ne tomberaient pas sous le coup de la formule choisie?

Le Comité insiste ensuite sur la difficulté réelle qu'il y aurait, même dans le cas où une définition aurait été adoptée, à prouver que les éléments constitutifs du crime d'agression prévus par cette définition sont réunis.

Mais en recherchant la preuve de l'acte d'agression dans la genèse du conflit, le Comité, citant l'opinion de la Commission, paraît dans le paragraphe 6 du Commentaire établir une confusion entre l'acte d'agression et la menace ou intention d'agression. Il dit, en effet:

« Toutefois on peut admettre qu'il est impossible de donner une définition satisfaisante de ce qui constitue un ACTE D'AGRESSION. Mais même en supposant possible une définition de ce genre, il y aurait encore quelques difficultés à établir qu'un ACTE D'AGRESSION, au sens de cette définition a véritablement eu lieu. De l'avis de la Commission permanente consultative, les symptômes indiquant une INTENTION D'AGRESSION, apparaîtraient dans l'ordre suivant:

1° Organisation sur le papier de la mobilisation industrielle;

2° Organisation de fait de cette mobilisation;

3° Stockage des matières premières;

5° Préparation de la mobilisation militaire;

4° Commencement des fabrications;

6° *Exécution de la dite mobilisation militaire.*

7° *Actes d'hostilités.* »

Ainsi le Comité emploie dans ses deux premières phrases l'expression *acte d'agression* et lui substitue dans la troisième le terme *d'intention d'agression*.

Acte d'agression et *intention d'agression* sont deux termes absolument différents qui ne doivent en aucun cas, sous peine d'équivoque, être employés comme synonymes (51).

Le fait d'organiser sur le papier la mobilisation industrielle, de l'organiser, de stocker des matières premières, de commencer des fabrications, de préparer la mobilisation militaire et même de l'exécuter constituent une *menace d'agression* et peuvent déceler une *intention d'agression*.

Au contraire, le fait d'entamer les hostilités est un *acte d'agression*.

L'agresseur est passé de l'*intention* à l'*acte*.

Il pourra même se faire que celui qui aura procédé à ces opérations successives soit agressé par une armée de métier ou par un corps franc dont il redoutait une attaque brusquée.

Le Comité reproduisant l'avis de la Commission reconnaît cependant (malgré une réserve en ce qui concerne le quatrième cas) que les cinq premières des mesures énoncées ci-dessus « *peuvent constituer des dispositions de sécurité que tout gouvernement a le droit de prendre* ».

Il ajoute ensuite: « *Quand on constate les mesures 6 et 7 il est trop tard* ».

Mais cette affirmation est-elle bien exacte? La mesure 6

(51) Il y a même une nuance entre la *menace d'agression* et l'*intention d'agression* car un peuple peut se croire menacé sans que l'autre ait l'intention de l'agresser.

nous l'avons dit plus haut, peut constituer une simple mise en garde.

En admettant qu'elle soit le signe d'une agression préméditée, elle ne constitue pas un crime en elle-même mais une circonstance aggravante.

Quand un pays prend la responsabilité de la mesure 7 il n'est pas trop tard.

C'est à ce stade du conflit politique et à celui-là seulement que la définition de l'agresseur caractérisant l'acte d'hostilité doit entrer en ligne de compte et s'appesantir irrésistiblement sur l'épaule de l'agresseur :

« L'AGRESSEUR EST CELUI QUI ENTAME LES HOSTILITÉS ».

Et n'est-ce pas l'occasion de transposer dans le droit international l'adage qui inspire le droit privé :

« *Nul n'a le droit de se faire justice soi-même* ».

De même qu'il paraît confondre l'acte d'agression et la menace d'agression, le Comité, dans les paragraphes 6 et 7 du Commentaire n'établit pas une discrimination suffisante entre la *responsabilité du conflit* et la *responsabilité de l'agression*.

En droit pénal, d'une manière générale un crime ou un délit ne change pas de nature, selon qu'il a été provoqué ou non.

La provocation constitue une excuse, mais elle ne renverse pas le fardeau de la culpabilité.

Pourquoi en serait-il autrement en droit international ?

Faute d'établir une pareille discrimination le Comité est amené à considérer l'intention d'agression, la préméditation, plutôt que l'agression proprement dite et, ce qui est une maigre garantie pour la victime, à ne fonder la res-

ponsabilité des parties que « *sur une impression* » (52) formée des facteurs les plus divers tels que :

L'attitude politique de l'agresseur éventuel;

Sa propagande;

La mentalité de sa presse et de ses nationaux;

Sa conduite sur le marché international.

Aussi le Comité se basant sur les opinions exprimées dans le rapport de la Commission permanente consultative estime que « *la mesure la plus appropriée serait d'inviter les deux parties soit à s'abstenir de toute hostilité soit à cesser les hostilités qu'elles ont commencées et à soumettre leur différend, dans son ensemble, à l'appréciation du Conseil ou à la décision de la Cour permanente de Justice internationale et à s'engager à exécuter toute décision ou jugement que pourraient formuler l'un ou l'autre de ces deux organismes. Cette invitation pourrait être également accompagnée d'une déclaration disant que la partie qui refuserait serait considérée comme l'agresseur* ».

Mais est-il besoin de telles injonctions pour faire peser sur l'agresseur éventuel la menace d'une intervention collective?

L'obligation de soumettre les différends à un règlement pacifique ne découle-t-elle pas de l'article 12 du Pacte?

Comme le disait un jour M. Lebrun (53) « en reproduisant des articles du Pacte on en affaiblit les dispositions. Il ne faut pas paraître douter de la force du Pacte qui doit se suffire à lui-même ».

Faute d'avoir établi une discrimination entre une menace d'agression, agrégat d'impondérables, et l'acte d'agres-

(52) Le mot est en toutes lettres dans le texte.

(53) *Actes de l'Assemblée 1927*, 3^e Commission, p. 23.

sion, fait brutal, le Comité ne pouvait que laisser aux membres du Conseil le soin de déterminer l'agresseur.

Cette solution qui ne résoud pas la question présente l'inconvénient de donner à ceux-ci la possibilité de décider aux mieux de leurs intérêts nationaux et de subordonner la détermination de l'agresseur à la règle de l'unanimité.

Il aurait été possible de tirer de ce commentaire trop scrupuleux une conclusion moins décevante et de trancher la question en droit sinon en fait, en groupant, selon la latitude laissée au Conseil, les différents éléments considérés par le Comité comme susceptibles de fournir les arguments de la décision.

« a) *Exécution par un Etat d'une mobilisation industrielle et économique, soit directement, sur son propre territoire, soit par des personnes ou sociétés interposées sur territoire étranger.*

b) *Mobilisation militaire clandestine entreprise par la formation et l'emploi de corps irréguliers ou par telle proclamation d'un état de danger de guerre qui serait le prétexte d'un commencement de mobilisation ».*

Dans ces deux cas, justiciables de l'article 11, il suffirait d'appliquer la procédure prévue par le Pacte.

c) *Offensive aérienne, chimique ou navale déclenchée par l'une des parties contre l'autre.*

d) *Présence de forces armées de l'une des parties sur le territoire de l'autre.*

e) *Refus des parties de retirer leurs forces armées derrière une ligne ou les lignes indiquées par le Conseil.*

L'agression serait alors déterminée par la constatation d'un simple fait matériel et l'appréciation du Conseil serait liée par la constatation de ce fait.

f) *Une politique agressive nettement établie d'une des parties contre l'autre et le refus éventuel de cette partie de*

soumettre l'objet du différend à la recommandation du Conseil ou à la décision de la Cour permanente de Justice internationale et d'accepter le vœu ou la décision qui aurait été formulée ».

Dans ce cas également l'agresseur se désignerait lui-même en refusant de se soumettre à la procédure prévue par les Traités.

En résumé il est d'une importance capitale d'établir une discrimination très nette entre la menace d'agression et l'agression.

L'assimilation de l'une à l'autre présenterait non seulement l'inconvénient d'étendre les risques de guerre mais aussi, comme le fait très judicieusement remarquer M. Ray (54) : « Il ne serait pas bon que l'on s'habitât à l'idée qu'il est permis de répondre par la guerre à la simple « menace » de guerre : car on reviendrait vite à la triste doctrine de la guerre préventive ».

II. — LE PROTOCOLE DE GENÈVE

Après avoir repoussé tout critérium positif « faute de conclure » ou plutôt faute de tirer toutes les conclusions qui découlaient d'un examen trop scrupuleux des principaux cas possibles d'agression les représentants des Etats membres de la Société des Nations soucieux de dire le droit et négligeant de rechercher les moyens de le lier au fait ne pouvaient adopter en désespoir de cause, qu'un critérium négatif, que M. Herriot a consacré en l'évoquant à la tribune de l'Assemblée le 5 septembre 1924.

« L'agresseur est celui qui refuse l'arbitrage ».

(54) Ray : *Op. cit.* p. 588.

Cette définition « naïve à force d'être raisonnable », selon l'expression de Mlle Louise Weiss (55), connut en 1924 une éclatante fortune.

Elle était préconisée par des Américains du Nord: M. James Thomson Shotwell, le général Bliss et M. Miller.

Dans sa forme développée ce critérium se composait d'une proposition et de trois présomptions:

« Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent protocole. Est assimilée à la guerre la violation d'une zone démilitarisée ».

En établissant ensuite une « présomption d'agression », jouant dans trois hypothèses la première Commission avait très ingénieusement tourné la principale des difficultés qui s'opposent à la détermination de l'agresseur: celle de réunir l'unanimité du Conseil.

Quand l'une des trois hypothèses envisagées se trouvait réalisée le fardeau de la preuve était renversé. Cette unanimité était nécessaire pour décider que l'Etat tombant sous le coup de la définition « n'était pas l'agresseur ».

Ces hypothèses étaient les suivantes:

Dans le cas d'hostilités engagées sera présumé agresseur sauf décision du Conseil prise à l'unanimité:

1° Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure prévue par le Pacte complété par le Protocole.

2° Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil, pendant la période de procédure prévue à l'article 7 du Protocole.

3° Tout belligérant qui aura refusé ou violé les conditions de l'armistice fixées par le Conseil à la majorité des deux tiers.

(55) *Europe Nouvelle* du 6 Septembre 1924, p. 1162.

Hors ces trois hypothèses il n'y a plus de présomption permettant de reconnaître automatiquement l'agresseur: C'est au Conseil qu'incombe la charge de le déterminer. Il en est de même lorsqu'une des parties en litige est un Etat non signataire et non membre de la S.D.N.

Le système du Protocole constitue sur celui du Pacte et du Traité d'Assistance Mutuelle qui ne comportaient aucune définition de l'agresseur un progrès évident.

Mais si le critérium qui traduit la grande pensée du Protocole « l'agresseur est celui qui refuse l'arbitrage » paraît à première vue simple et rigoureux, il « n'est pas aussi simple qu'il en a l'air » et employé seul « il courrait le risque de n'être pas toujours rigoureux », disait M. Léon Bourgeois (56), dont les objections pouvaient se résumer de la manière suivante:

« 1° Un pays qui refuse de se rendre à une convocation d'arbitrage ou qui refuse d'accepter la décision des arbitres peut-il être considéré comme agresseur s'il conserve une attitude pacifique et ne tente pas de se faire justice lui-même » (57).

2° La création d'une zone démilitarisée a pour but non d'éloigner l'un de l'autre les deux adversaires mais de faciliter la désignation de l'agresseur: « Mais comment penser que le cas d'agression puisse être défini par le seul arbitrage sans l'assistance d'un contrôle permanent exercé dans cette zone par des représentants de la S. D. N. ».

(56) *L'Europe Nouvelle* du 20 septembre 1924, pp. 1229 à 1231. M. Osten Unden: *Op. cit.* dit p. 19 que « l'attitude de refus opposée aux invitations de la Société des Nations ne peut être toujours interprétée comme l'indice d'un geste effectif d'agression, et qu'on doit avant tout y voir une *attitude d'indifférence* ».

(57) Dans le même sens Osten Unden. *Quelques observations sur la notion de guerre d'agression. R.D.I.L.C.* t. xii 1931, p. 267.

« 3° L'arbitrage obligatoire, sans contrôle complémentaire ne risquerait-il pas d'être une prime assurée aux nations de mauvaise foi? »

De deux façons: d'une part en donnant aux Etats pacifiques une fausse sécurité.

« D'autre part, en permettant aux Etats méditant une agression de profiter des délais d'enquête pour faire clandestinement leurs vrais préparatifs de guerre ».

Ainsi que le faisait remarquer M. Politis, rapporteur du projet la constatation de l'agresseur se compose de deux éléments: la violation d'un engagement, le recours à la force. Nous pouvons même ajouter que dans la plupart des cas, la violation de l'engagement résultera du recours à la force. La constatation du fait lui-même aura donc une grande importance.

Le critérium présenté par le Protocole attache-t-il à la constatation de ce fait toute l'importance qu'elle comporte?

La définition elle-même envisage une seule hypothèse: la violation d'une zone démilitarisée. Elle s'écarte heureusement des principes admis par le Commentaire sur un cas d'agression qui admettait l'offensive préalable « l'offensive-défensive » avons-nous dit « seul moyen du plus faible pour se défendre contre le plus fort ».

La constatation de cette violation se réduit à celle d'un fait; *les troupes de l'une des parties se trouvent-elles dans une zone démilitarisée?*

Il est regrettable que la Commission, après avoir admis le principe d'un critérium basé sur la violation d'une certaine zone n'ait pas poursuivi l'application de ce principe en reconnaissant également que la violation du territoire de la partie adverse constituait une agression.

Car si l'occupation sans effusion de sang d'une zone démilitarisée doit justifier automatiquement une « déclara-

tion d'agression », l'occupation violente du territoire ne comporte-t-elle pas des conséquences infiniment plus graves et n'est-elle pas tout aussi facilement constatable?

Cette objection prend plus de force encore quand on examine les présomptions d'agression 2 et 3. D'après elles la violation des mesures provisoires, ou la violation des conditions de l'armistice, c'est-à-dire la violation d'une ligne arbitraire, fixée par le Conseil à la majorité des deux tiers sera assimilée au recours à la guerre, ce qui est logique, mais on conçoit difficilement que la violation d'une frontière dont l'intangibilité est garantie par l'article 10 du Pacte, donc par tous les membres de la S. D. N. y compris les belligérants ne puisse constituer un cas d'agression tout aussi probant.

Sans doute a-t-on voulu éluder ainsi la difficulté qu'il y aurait, une fois les hostilités engagées, à déterminer celui qui a le premier commencé et à séparer les deux antagonistes. Quoi qu'il en soit il eût été préférable, en poussant la logique jusqu'au bout, de garantir les frontières politiques des Etats au même titre que celles des zones démilitarisées.

De toutes façons, il était nécessaire, de lier le droit au fait en assurant d'une manière plus efficace la constatation du fait.

Et c'est pourquoi M. Léon Bourgeois invoquait, à juste titre, la nécessité de renforcer la procédure de l'arbitrage par un ensemble de conventions organisant « le contrôle, l'investigation, l'assistance ».

III. — LES ACCORDS DE LOCARNO

Les Accords de Locarno reviennent à la formule de base du Traité d'assistance mutuelle qui prévoyait la conclusion d'accords régionaux dans le cadre de la Société des Na-

tions. On a reproché parfois à cette formule d'enlever au Pacte son caractère d'universalité et de renouveler le système des anciennes alliances.

Les accords régionaux lorsqu'ils ne sont pas en contradiction avec les principes établis par le Pacte permettent cependant de faire de ces principes, une application plus souple en même temps que plus efficace.

Plus souple parce que les cas d'intervention moins divers peuvent être plus facilement prévus à l'avance, plus efficace parce que malgré tous les progrès de la science réduisant les distances sans les abolir chaque puissance n'a intérêt à supprimer tout conflit que dans la mesure où elle est directement menacée.

Une conception trop étendue de l'obligation d'assistance loin de supprimer la guerre n'aboutirait qu'à la faire régner à l'état endémique.

Ce n'est pas attenter au principe de la solidarité internationale que de localiser les moyens de répression.

C'est dans le but d'assurer une intervention plus rapide et plus certaine de la Société que furent conclus les accords de Locarno.

Streseman dans ses « papiers inédits » en a relaté la genèse. Il a indiqué les raisons profondes, motivées — disait-il — par l'intérêt purement allemand, qui l'ont poussé à proposer à ses voisins la conclusion de ces accords.

Ce pacte de sécurité, inspiré du « Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux », devait être conçu de manière à préparer une Convention mondiale comprenant tous les Etats et devait pouvoir dans le cas où une telle convention serait réalisée s'intégrer en elle.

« Les Alliés justifiaient le maintien de l'occupation de

Cologne, dit Streseman (58), par nos manquements relevés par la Commission de contrôle militaire ».

La France, qui a toujours redouté, et pour cause, une invasion germanique ne tenait pas, selon le ministre allemand, à hâter cette évacuation. Il se considérait donc comme obligé de lui donner les garanties qu'elle désirait et qu'elle était tentée de chercher, avec l'approbation probable de l'Angleterre, sinon dans une occupation indéfiniment prolongée de la Rhénanie, du moins en suscitant la création d'une « Commission permanente d'investigations » qui essaierait de réaliser la politique rhénane de la France, c'est-à-dire tenterait une pénétration pacifique et chercherait à orienter vers la France l'esprit des populations » (59).

Mais la France se refusant obstinément à signer un traité de garantie sans qu'un accord analogue fut conclu entre l'Allemagne et ses voisins de la Petite Entente, force était à Streseman de souscrire à la conclusion d'un traité d'arbitrage avec la Pologne et la Tchécoslovaquie. Toutefois l'Angleterre et l'Italie ne s'engageaient à garantir que le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France, ainsi que l'observation des articles 42 et 43 du Traité de Versailles, mais non le maintien des frontières de l'Est de l'Allemagne.

Les Accords de Locarno se présentent donc sous la forme d'un traité de garantie et d'une série de Conventions d'arbitrage.

1° Traité entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie dit Pacte Rhénan.

(58) Papiers inédits de Streseman. *L'Illustration* du 23 avril 1932.

(59) Ibid.

L'Illustration du 30 avril 1932.

2° Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la Belgique.

3° Convention d'arbitrage entre l'Allemagne et la France.

4° Traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Pologne.

5° Traité d'arbitrage entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie.

Ces accords réalisent un certain progrès sur le Pacte de la Société des Nations en ce sens que dans certains cas les recommandations du Conseil ont la valeur de véritables décisions.

D'après le deuxième paragraphe de l'article 4, lorsque le Conseil statuant conformément à l'article 15 du Pacte de la S. D. N. aura constaté qu'une violation de l'article 3 du Pacte Rhénan a été commise, chacune des puissances signataires « s'engage à prêter immédiatement son assistance à la puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé ».

Par l'article 5 les puissances signataires s'engagent également à se conformer aux propositions du Conseil dans le cas où sans commettre aucune violation ou contravention aux traités signés par elle une des puissances refuserait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire ».

Il détermine par une formule heureuse les conflits qui devront recevoir une solution arbitrale ou judiciaire: ce sont ceux « dans lesquels les parties se contesteront réciproquement un droit » et notamment ceux que mentionne l'article 13 du Pacte.

Quant aux autres, ils seront soumis à une Commission permanente de conciliation et, si les travaux de celle-ci n'aboutissent pas, à la procédure prévue à l'article 15 du Pacte.

L'agression dans le Traité de Locarno

Le Traité de Locarno marque une heureuse évolution dans la conception de l'agression.

Bien qu'il ne donne aucune définition expresse de cet acte il énumère plusieurs critères d'agression dont l'ensemble peut constituer un système très efficace.

Par l'article 2, les Etats signataires « s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque ou invasion, à ne recourir en aucun cas à la guerre » sauf certaines exceptions :

Cas de légitime défense.

Rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, par les articles 42 et 43 du Traité de Versailles.

Action en application de l'article 16 du Pacte de la S. D. N. ou de l'article 15, paragraphe 7, quand il s'agit d'une action contre un Etat qui le premier s'est livré à une attaque.

Il résulte implicitement du rapprochement des articles 2 et 4 que l'agresseur sera celui qui aura, soit franchi la frontière, soit ouvert les hostilités, soit opéré un rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée.

Nous voyons ici apparaître la notion d'agression flagrante (correspondant à la violation flagrante du traité).

Mais remarquons en passant que cette notion d'agression flagrante ne fait que dissiper ici une équivoque ancienne, celle qui amenait à confondre l'agression et la menace d'agression. L'agression flagrante n'est au fond que l'agression tout court : nous voyons donc qu'un des éléments caractéristiques de l'agression sera une manifestation violente donnant à l'agressé le sentiment d'un péril imminent et redoutable.

En cas d'agression flagrante chacune des hautes parties contractantes est autorisée à riposter ou à prêter main-forte à l'agressé sans attendre la recommandation du Conseil.

L'autorité du Conseil est néanmoins sauve puisqu'il est saisi même dans les cas d'agression flagrante et que, quelle que soit leur attitude initiale, elles s'engagent à agir en conformité « avec les recommandations du Conseil qui auraient recueilli l'unanimité des voix ».

Il reste néanmoins dans cette procédure une part d'incertitude, il sera difficile de distinguer l'agression simple de l'agression flagrante. Dans chaque cas elles différeront non par la nature du fait mais par le degré de gravité de ses symptômes (dont l'importance dépendra de l'émotivité de la partie lésée... ou de son intérêt).

Un critérium d'agression très net, établi à l'avance permet toutefois d'éliminer tous les cas dont les caractères se rapprocheraient davantage, de ceux du prétexte que de ceux de l'agression.

Un casus belli particulier résulte du rapprochement de l'article 3 et de l'article 5; c'est celui ou sans commettre aucune violence une des Puissances contractantes refuserait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique ou d'exécuter une décision arbitrale ou judiciaire. Ce texte a été visiblement inspiré par le Protocole de 1924.

Si cette définition avait été adoptée comme formule unique, un tel Etat aurait été qualifié d'agresseur.

Il n'y a pas là cependant, comme le faisait remarquer M. Léon Bourgeois d'agression proprement dite.

Le fauteur de trouble s'offre en quelque sorte de lui-même à la désignation automatique du Conseil à qui il appartient d'arrêter les mesures de coercition nécessaires pour amener le coupable à resipiscence.

En définitive nous trouvons dans le système de Locarno les grandes lignes du critérium cherché.

Il y a agression flagrante définie par des cas types. L'agresseur se désigne lui-même en accomplissant un des actes qui tombent sous le coup de la définition, et le Conseil lié par les textes ratifie l'opinion générale.

Il y a menace d'agression (appelée ici agression simple). Le Conseil désigne sinon l'agresseur du moins le perturbateur et arrête les mesures à prendre.

Ce système est cohérent, simple et logique: On ne peut formuler à son encontre que deux critiques:

1° La contravention au Traité se traduisant toujours par la constatation d'un fait, pourquoi ne pas avoir prévu la composition d'une Commission chargée d'établir cette constatation d'une manière impartiale et irréfutable.

2° On trouve dans le texte le terme: agression non provoquée.

Il y a là encore une confusion entre la responsabilité du conflit et la responsabilité de l'agression.

L'agression étant en elle-même un crime propre, le fait qu'elle a été provoquée ne peut comporter qu'une excuse mais non un absolution (60).

Enfin l'assistance collective est rendue plus efficace que sous le simple régime du Pacte en ce sens que la décision unanime du Conseil est obligatoire et que l'emploi de mesures militaires s'impose dès l'agression constatée.

Remarquons toutefois que ce système présente une lacune « si le Conseil n'est pas unanime pour déterminer l'a-

60) M. Erich estime que l'on doit éviter autant que possible le terme: agression non provoquée. *L'interdiction de la guerre d'agression*, Revue de Droit international de juillet, août, septembre 1927. Dans le même sens: Osten Unden. *Op. cit.* p. 14 et 15: « On entend ordinairement par agression l'ensemble des décisions qui amènent les hostilités. Est déclaré agresseur tout Etat qui a commencé à prendre des mesures violentes, et c'est contre lui que doivent être exercées les sanctions sans égard aux causes éloignées et plus profondes de la guerre ».

gresseur, le jeu automatique de la garantie n'a pas lieu... chaque contractant reprend sa liberté. » (61).

Nous sommes donc toujours ramenés à la même conclusion : pour que le Conseil soit unanime il est nécessaire que cette unanimité soit automatiquement déterminée par un critérium objectif et indiscutable.

IV. — LE PACTE BRIAND-KELLOGG

Si au point de vue de la morale pure le Pacte de Paris présente sur le Covenant de la Société des Nations un progrès évident puisqu'il proscriit le recours aux armes dans les cas où le covenant le laissait subsister (article 15, paragraphe 7 et 8), il n'en constitue pas moins du point de vue pratique une régression puisqu'il ne comporte aucune des dispositions susceptibles de rendre un traité juridiquement viable :

Il ne comporte aucun moyen de régler pacifiquement les conflits.

Il n'assure pas en faveur des nations de bonne foi le respect du principe qu'il proclame.

Que penserait-on d'un physicien qui pour empêcher le couvercle d'une marmite de se soulever sous la pression d'une eau en ébullition se proposerait simplement d'attacher ce couvercle ?

La solution qui consiste à proclamer la suppression de la guerre sans souscrire en même temps à un Traité organisant l'arbitrage nous paraît tout aussi empirique et tout aussi dangereuse.

La grande croisade des consciences contre la guerre ne date pas, nous l'avons vu, de 1919.

(61) *Europe Nouvelle* du 25 août 1928, *Commentaire du Pacte* p. 1158.

Mais le recours aux armes était parfois nécessaire puisqu'il n'y avait pas alors d'autres moyens de régler les conflits.

En admettant même que deux peuples eussent consenti à un règlement arbitral, aucune force internationale ne pouvait assurer l'exécution forcée de la sentence dans le cas où la partie perdante aurait refusé de s'y conformer.

Le grand progrès réalisé par le Pacte de 1919 résultait non d'un blâme platonique mais de l'adoption d'un principe de garantie mutuelle et de l'organisation, imparfaite encore, nous le concédons, de l'arbitrage et des sanctions.

Le Pacte Briand-Kellogg non seulement ne renforce pas la sécurité (62) des membres de la Société, mais encore il affaiblit dans certains cas la portée des règles de droit international instaurées par le covenant de 1919 puisqu'il a donné lieu à des interprétations très diverses sur la liberté laissée au Conseil de recommander des moyens de coercition d'ordre militaire à l'encontre d'un Etat qui, bien que ne remplissant pas ses engagements internationaux, n'a pas cependant recouru lui-même à la force des armes (63).

(62) Cf. Weehberg, *La guerre hors la loi*, p. 269: On ne résoudra pas le problème de la sécurité en prouvant d'une manière théorique, qu'un Etat n'a pas besoin de sécurité... et il est tout à fait absurde de reprocher à un Etat d'être militariste parce qu'il prend souci de sa sécurité tant que les autres Etats sont armés. » Contra: Baron Descamps, *Op. cit.* p. 456 et s.; William Martin, *op. cit.* p. 9 et s.

(63) M. Le Fur considère que le Pacte de Paris ne condamne que la guerre individuelle, c'est-à-dire selon les termes employés par ce traité, « la guerre instrument de politique nationale » et laisse subsister dans tous les cas la guerre d'exécution collective sans quoi il amputerait le droit international « de son ultime et nécessaire sanction » et il en ferait « *la lex imperfecta*, qu'il est déjà trop longtemps resté ». Le Fur: *Op. cit.* pp. 298-299. M. Ray estime que les réserves faites en 1928 ne sont pas très explicites en

Reconnaissons cependant que le Pacte de Paris présente l'indiscutable avantage d'être signé par les Etats-Unis et l'Union des Républiques Soviétiques, qui ne font pas partie de la Société des Nations.

Cet acte international n'établissant aucune règle susceptible de donner aux conflits une solution pacifique, dans le cas où un Etat violant ce Pacte en perdrait le bénéfice et encourrait les sanctions prévues par la Société des Nations il y aurait lieu de penser que les Etats-Unis seraient moralement et juridiquement tenus, sinon de participer aux mesures de coercition ou d'exécution collective, du moins d'apprécier la responsabilité de l'agression d'après les traités entre parties et de garder, à l'égard des Membres de la Société défenseurs de l'orthodoxie genevoise une attitude de neutralité bienveillante dont ils se départiraient à l'égard de l'agresseur (64).

Malheureusement les déclarations faites par certaines personnalités américaines en ce qui concerne les droits de neutralité et la liberté des mers, laisse quelque doute sur la valeur du seul argument susceptible, à notre avis, de militer en faveur du Pacte.

L'agression dans le Pacte Kellogg

Il paraît à première vue inutile de chercher la définition de l'agresseur dans le Pacte Kellogg, puisque M. Kellogg lui-même s'est refusé à le définir:

« Si une déclaration à cet égard, disait-il, dans sa note

ce qui concerne les pouvoirs donnés au Conseil pour l'exécution des sentences arbitrales, en exécution de l'article 13, dans les cas où l'Etat réfractaire n'a pas perdu le bénéfice du Pacte Kellogg. Ray: *Op. cit.* pp. 430-431, 588-589.

(64) Dans ce sens Wehberg, *La guerre hors la loi*, p. 261; Le Fur: *Op. cit.* p. 299, William Martin: *Op. cit.* p. 11.

du 27 février 1928, était accompagnée d'une définition du mot « agresseur » et d'exceptions stipulant les cas où des nations seraient justifiées à recourir à la guerre, sa valeur positive comme garantie de la paix serait virtuellement détruite ».

Cependant, comme le fait remarquer M. Ray (65) « on se tromperait singulièrement si l'on croyait qu'en éliminant du texte le mot « agression » on par là même privé de son importance la théorie de l'agression ». Si le mot n'y est pas, le fait reste. L'agresseur est celui qui contrevient aux règles établies par le Traité.

Telle est la pensée exprimée par le baron Descamps lorsqu'il formule la définition suivante: « Est agresseur l'Etat employant des voies de fait qui transgressent l'ordre pacifique consacré par le Pacte de Paris, sans pouvoir invoquer en faveur de cette transgression, la légitime défense » (66).

Mais si cette déclaration tranche la question de droit, elle est muette en ce qui concerne la question de fait, la plus importante. Or, nous verrons plus loin, en étudiant la légitime défense quelle conception élastique certains Etats ont de cette situation.

Par ailleurs reconnaissons que M. Kellogg était logique lorsqu'il se refusait à définir l'agression, puisque le Pacte qu'il proposait ne la sanctionne pas autrement qu'en abandonnant le coupable à la Justice de la Société des Nations lorsque celui-ci est membre ou s'est attaqué à un des membres de cette Société (article 17).

(66) Baron Descamps: *Op. cit.* p. 505.

(65) Ray: *Op. cit.* p. 370.

Concluons en disant que le principe posé par le Pacte de Paris est utilement exploitable, mais que, tant qu'il ne sera pas complété par l'organisation de l'arbitrage et des sanctions (selon un mode analogue à celui qui a été soumis par la délégation française à la Conférence du désarmement) il ne sera jamais que le pâle reflet du covenant de 1919 et ne vaudra jamais que par les mesures d'exécution collectives décidées par la Société des Nations.

C'est à tort que l'on a dit que le Pacte met la guerre et par conséquent l'agresseur hors la loi. Il le remet au contraire à la disposition de la seule loi existante. Celle que codifie le Covenant de 1919.

C'est donc dans ce Covenant que nous chercherons en définitive les éléments constitutifs de l'agression.

CHAPITRE III

THEORIE DE L'AGRESSION

Section I. — LES ELEMENTS DE L'AGRESSION

Il est facile de jeter sur le papier les bases d'un ordre politique idéal d'où la guerre se trouverait bannie.

Nombreux sont les philosophes — d'aucuns les nomment des utopistes — qui l'ont vainement tenté jusqu'ici.

Ne faut-il pas compter avec les égoïsmes et les rivalités, avec les antagonismes politiques et économiques, avec des passés trop lourds de gloires, de traditions et de susceptibilités nationales? Si les peuples, comme les individus, bénéficient de la pensée, de l'effort, de l'épargne de ceux qui les ont devancés, ils portent aussi, comme une rançon, le lourd fardeau d'une hérédité de luttes et de discordes.

Notre intention n'est donc pas de dire le droit tel qu'il devrait être, mais de chercher dans les traités actuellement en vigueur les éléments d'une théorie de l'agression. Car bien que les peuples ne se soient jamais mis d'accord sur une définition de l'agression, cette définition existe, elle est en puissance dans les textes, elle doit découler de leur juste interprétation (67).

(67) Lors de l'élaboration du Traité d'Assistance Mutuelle le texte des articles adoptés par la troisième commission de l'Assemblée au cours de sa première lecture fut soumis à un Comité de Juristes qui

Nous savons que le Pacte est avant tout un instrument politique. (68) que ses termes sont volontairement vagues, qu'on ne saurait les interpréter selon les règles de l'exégèse, que son efficacité est subordonnée dans une certaine mesure à la bonne volonté des parties contractantes, mais, véritable contrat international, il n'en consacre pas moins une obligation sans quoi il serait sans objet: l'agresseur est l'Etat qui viole cette obligation (69).

Nous rechercherons donc la définition de l'agresseur dans l'étude des articles du Pacte qui déterminent l'obligation de ne point recourir aux armes ou tout au moins qui limitent cette faculté.

Nous nous attacherons en quelque sorte à dégager les règles de la guerre juste telles qu'elles découlent du Pacte et des traités subséquents,

proposa de substituer à la rédaction de l'article premier, la rédaction suivante:

« Les Hautes Parties contractantes affirment qu'une guerre commise en violation des dispositions du Pacte constitue un crime international et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupables de ce crime ».

N'était-ce pas dire que le Pacte contient en lui-même un critérium d'agression ?

Rapport de la Troisième Commission à la quatrième Assemblée.
Note des Juristes. Document A. 111 1923-IX. (Première partie, p. 12)

(68) Cf. Larnaude, *La Société des Nations*, 1920, p. 4. « Le caractère de la Société des Nations du Traité de Versailles est avant tout politique. Le caractère juridique et judiciaire n'y figure qu'à un très faible degré ».

(69) Cf. Rapport général présenté à la cinquième Assemblée au nom des première et troisième Commissions. (*Arbitrage, Sécurité et Réduction des Armements*, p. 49).

« La définition de l'agression est relativement chose facile, car il suffit de dire qu'est l'agresseur tout Etat qui recourt d'une manière générale à la force en violation des engagements par lui pris... ». M. Larnaude: *Op. cit.* p. 5, parle de la forme *contractuelle* de la Société des Nations,

Afin de donner à notre raisonnement une base solide nous l'édifions, quelle que soit notre opinion personnelle, sur l'interprétation donnée par la majorité des Etats.

Nous nous inspirerons non seulement de l'étude des termes employés dans la rédaction, mais aussi de la contexture des articles dans laquelle nous essayerons de retrouver la pensée des auteurs du Pacte et les grandes lignes du système de sécurité qu'ils avaient voulu organiser. Dégageons tout d'abord le principe fondamental sur lequel repose la Société des Nations.

I. — LE PRINCIPE FONDAMENTAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

L'ARTICLE 10

Nous n'entrerons pas dans cette controverse qui consiste à définir la nature juridique de la Société des Nations. Est-ce une Fédération, une Confédération? A-t-elle comme la majeure partie des auteurs le reconnaît une forme *sue generis*? Peu nous importe. Nous nous attacherons, non à rechercher cette forme mais le principe dominant qui la régit.

Toute alliance, toute Union d'Etats, comporte, soit une limitation, soit une dévolution de la souveraineté des Etats signataires à un organe central « *la souveraineté étant, selon la définition de M. Le Fur (70), la qualité en vertu de laquelle l'organisation humaine la plus élevée, l'Etat, possède absolument l'indépendance vis-à-vis de tout autre pouvoir humain et relativement, dans toute l'étendue d'un territoire déterminé, le droit de commander à toute personne physique ou morale qui se trouve sur ce territoire* ».

(70) Le Fur: *Etat Fédéral et Confédération d'Etats*, p. 492.

La Société des Nations ne pouvait être fondée que de deux manières, soit sur la constitution d'un super-Etat disposant de la souveraineté soit sur le respect des souverainetés particulières.

Aux rédacteurs du Pacte, deux solutions s'offraient :
« Nous établirons, pouvaient-ils dire, un pouvoir central fortement organisé disposant des moyens de coercition nécessaires pour assurer l'ordre sur toute l'étendue de nos territoires ».

Ou bien :

« Nous fonderons l'ordre nouveau sur une association d'Etats égaux en droits. La souveraineté de la Société sera la somme des souverainetés particulières.

Pour assurer, par leur pérennité, la stabilité de l'édifice que nous élevons nous nous garantirons réciproquement et solennellement l'intégrité de nos territoires : le territoire étant universellement reconnu comme un des attributs indispensables de la souveraineté temporelle (71) ».

(71) « L'Etat moderne ne se conçoit pas sans un Territoire sur lequel il possède ces droits qui constituent la souveraineté territoriale... ». Le Fur: *Précis de Droit International Public* 1933, p. 62.

« Que l'Etat soit une corporation territoriale, autrement dit qu'il n'y ait pas d'Etat sans une portion de sol à lui réservée sur laquelle il exerce librement son autorité, cela ne nous paraît donc pas douteux ». Delbez: *Du territoire dans ses rapports avec l'Etat*. R. G. de D. I. P. 1932, p. 709.

« G. Jellinek, et après lui Carré de Malberg, ont lumineusement démontré que le territoire, élément nécessaire de l'Etat, en était par suite un des critères juridiques. Le territoire dit en substance Carré de Malberg, ne fait pas partie de l'avoir de l'Etat, mais de son être ? Un particulier peut perdre son patrimoine, ne plus rien posséder : il n'en reste pas moins lui-même le même sujet de droit. Un Etat qui perdrait son territoire disparaîtrait. Jellinek: *L'Etat moderne et son Droit*, II, p. 16 et s.; Carré de Malberg : *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1920, I. p. 4, note 4. (Cités par Delbez).

En soutenant que la Société des Nations ne pouvait être fondée que sur l'un ou l'autre de ces principes nous ne posons pas là un simple postulat (72).

Nous ne faisons que reproduire les conclusions que M. Le Fur a tirées d'une étude tout à fait générale sur les Unions d'Etats qui a fait l'objet de sa magistrale thèse de 1895.

Après avoir procédé « à l'examen de tous les Etats fédéraux ou Confédérations d'Etats d'une certaine importance » l'éminent juriste a développé et démontré ces deux propositions:

a) La souveraineté est l'unique critérium de la notion d'Etat.

b) La souveraineté est indivisible.

« D'où résulte cette conséquence nécessaire qui doit se trouver à la base de toute étude juridique sur les Unions d'Etats: dans tout système d'*Etats*, c'est-à-dire dans toute Union dont les membres conservent leur souveraineté et restent de véritables Etats, il ne peut y avoir d'Etat central souverain et à l'inverse, chaque fois que dans une Union d'Etats, il existe un Etat souverain, les membres ont nécessairement perdu leur souveraineté et leur caractère d'Etat » (73).

Or, les membres de la Société des Nations n'ont pas perdu leur caractère d'Etat, ainsi que le montre M. Le Fur dans son récent *Précis de Droit International Public* (74) « Cha-

(72) Dans son ouvrage sur « l'élaboration du Pacte », Georges Scelles remarque (p. 64) que depuis l'antiquité deux conceptions opposées se sont perpétuellement heurtées. D'un côté l'idée grecque d'une « association libre sur le pied de l'égalité », de l'autre la paix romaine fondée sur l'hégémonie d'un puissant Etat.

(73) Le Fur: *Etat confédéral et Confédération d'Etats*, p. 493.

(74) Le Fur: *Précis de Droit International Public* 1933, pp. 140 et 141.

que Etat garde » son territoire, sa nationalité distincte, chacun conserve son nom et son drapeau à lui ». Tous attributs communément considérés comme constitutifs de la souveraineté.

« Bien mieux, ajoute M. le Fur, ...il n'y a même pas de pouvoirs constitués permanents dans la Société des Nations; elle n'a à proprement parler ni pouvoir législatif, ni pouvoir exécutif ».

« Il est difficile, dit Ray, de ne pas mettre au seuil de nos explications la formule: « La Société n'est pas un super-Etat »; car cette maxime a été dès l'origine opposée à ceux qui craignaient de voir les souverainetés nationales sacrifiées; et elle a été depuis, en maintes occasions, reprise comme l'expression d'une chose évidente et indispensable ». Et il cite à l'appui de cette opinion les déclarations de Lord Curzon (75), de Lord Parmoor (76) (Empire Britannique), de MM. Politis (Grèce) (77) et Wandervelde (Belgique) (78).

« La Société des Nations n'est pas un super-Etat » affirme également M. Larnaude (79).

« Elle ne ressemble en rien à ces types de groupements d'Etats que le droit international essaie, sans y parvenir d'ailleurs complètement d'emprisonner dans des catégories rigides, à caractères nets et tranchants. Elle est une forma-

(75) *J. O.* 1920, p. 21: « On a quelquefois dit que la Société des Nations impliquait l'institution d'un super-Etat et d'une super-souveraineté. Le nom même de la Société des Nations devrait suffire pour écarter cette fausse conception. »

(76) *Documents de l'Assemblée* 1924, P. V. p. 209.

(77) *Ibid.* 1927. P. V. p. 59.

(78) *Ibid.* 1927. P. V. p. 72.

(79) Larnaude: *La Société des Nations*, p. 4.

tion d'un type absolument nouveau, avant tout et même peut-on dire exclusivement contractuelle, dans laquelle des Etats assument certaines obligations, mais des obligations qui laissent intacte leur souveraineté... » (80).

Si la Société des Nations, n'est pas un super-Etat disposant de la souveraineté, toute souveraineté étant indivisible, elle ne peut être fondée en son principe que sur le respect des Souverainetés particulières (81).

Mais il ne suffit pas de poser un principe encore faut-il le faire respecter.

Le Pacte ne relèverait que des sanctions trop souvent platoniques de la morale (82) si l'engagement ainsi souscrit

(80) Larnaude. *Ibid.* p. 5.

(81) Cf. Ray. *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, p. 344: « Qu'est-ce que le maintien de l'intégrité territoriale ? C'est le maintien de la souveraineté dans ses limites géographiques actuelles. »

Komarnicki: *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la S. D. N.* p. 165: « L'organisation internationale fondée sur le Pacte... est une organisation basée sur le principe de souveraineté des Etats particuliers ? La Société des Nations comme telle est également obligée à respecter ces droits suprêmes de ses membres et ne peut rien entreprendre contre ces droits fondamentaux des Etats. Cette dernière clause n'aurait certainement pu exister dans une Société des Nations formant une sorte de super-Etat qui eut pu modifier les frontières suivant les principes qu'il admettrait comme fondamentaux pour la Société. » Dans le même sens: Titéano: *La compétence de la Société des Nations et la Souveraineté des Etats*, p. 18.

Le baron Descamps: *Op. cit.* dit (p. 444) que la Société des Nations et une *Société de coordination*. Il la distingue ainsi des *Sociétés de subordination* que constituent les Etats eux-mêmes.

(82) « La contrainte, c'est-à-dire la force, est inséparable de l'idée de droit ». Garraud, *Droit criminel*, p. 6.

Cf. P. Ch. Lahr. S.J.: *Eléments de philosophie scientifique et de philosophie morale*. « Toutefois, un caractère propre du Droit et qui le distingue absolument du devoir, c'est qu'il est exigible par la force. » Dans le même sens. M. Weiss, professeur de Droit inter-

n'était pas cautionné par une garantie collective dont nous trouvons l'expression dans l'article 10 lui-même « les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir... »

C'est cette garantie qui, dressant la Société des Nations hors des domaines nébuleux de la loi éthique et du droit naturel, mue en réalité un rêve millénaire et crée sous le signe de l'altruisme politique, la communauté internationale, configuration idéale de la solidarité universelle.

LA GARANTIE.

Dans sa belle thèse de 1923, Komarnicki (83) a longuement étudié la genèse du Pacte jusque dans ses origines les plus lointaines car si « l'institution est nouvelle l'idée est fort ancienne » (84).

Il rappelle que tous les projets fondés sur une Union d'Etats souverains comportaient à la base une garantie réciproque.

Dans les divers projets de la Société des Nations élaborés au XVII^e et XVIII^e siècle, dit-il (85) la question de la garantie des possessions jouait toujours un rôle de tout pre-

national à l'Université de Paris (Conférence faite à l'*Union du Commerce et de l'Industrie*): « Il faut que le droit international, qui pendant très longtemps — permettez à un professeur de droit international de le dire — a été surtout théorique, devienne une réalité. Le droit international que nous enseignions était un *droit désarmé*, une philosophie plus ou moins nuageuse; c'était si vous le voulez, une morale internationale: *ce n'était pas encore un droit*; il lui manquait les organes nécessaires à la formation du droit, les sanctions sans lesquelles le droit n'existe pas et n'est qu'une chimère » dans le même sens Le Fur. *Op. cit.* p. 299.

(83) Komarnicki: *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*, Paris 1923.

(84) Lalouel: *Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte*, p. 154.

(85) Komarnicki: *Op. cit.* p. 15.

mier ordre. « Emeric Crucé dont la doctrine exerça une si forte influence sur l'œuvre de Grotius fonde dans son *Nouveau Cynée* (86) la Société des Nations sur une garantie mutuelle du statu-quo territorial sans aucun remaniement préalable.

Sully dans son « Grand Dessein » (87) » attribué par lui à Henri IV envisage au contraire une égalisation des territoires mais prévoit que « nul des associez ne pourra user d'agression ou conquérir terre sur autrui sans l'avis des associez; et quand mesme il auroit conquis quelque chose, il seroit tenu de le remettre à la disposition de tous les autres ».

Le projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint-Pierre (88) s'inspirait également des mêmes principes que nous retrouvons pour des raisons différentes dans les théories de Kant (89) et dans celles des philosophes dont les doctrines ont préparé la Révolution Française (Montesquieu, Mably, Rousseau, etc...)

Plus tard le but poursuivi par la Sainte Alliance et les traités de l'époque fut avant tout d'assurer par la stabilité le développement pacifique de l'humanité. « Une des premières notions, écrivait Metternich le 17 avril 1817 à l'Em-

(86) Emeric Crucé. *Le nouveau Cynée*, ou discours d'Etat représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté du commerce pour tout le monde, dédié aux Monarques et Princes souverains de ce temps, chez Jacque Villery, à Paris, sur le Perron Royal, 1623.

(87) Maximilien de Béthune, Duc de Sully. *Mémoires ou Oeconomie royales d'Estat*, domestiques, politiques et militaires de Henry IV, Paris, 1622.

(88) Abbé de Saint-Pierre. *Paix perpétuelle*, deux volumes. Utrecht 1713.

(89) Emmanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*. Ein philosophischer Entwurf, Königsberg, 1795.

pereur François, je dirai même la base de la politique contemporaine est et doit être le repos; or l'idée fondamentale du repos c'est la sécurité de la possession (90) ». Plus récemment les auteurs qui ont envisagé pendant la guerre, les conditions de la paix future ont montré la nécessité de lui donner l'appui confortatif d'une garantie réciproque.

« Il est indispensable avant tout que les Etats qui participeront au Congrès se garantissent mutuellement leurs possessions territoriales telles qu'elles auront été créées par le Traité de Paix » dit un mémoire du Comité Suisse d'Etudes pour la Paix durable, publié en 1915 (91).

« La confiance dans la puissance morale du droit international, écrivait également M. Nippold, a subi une atteinte tellement profonde que le monde civilisé ne pourra pas s'en relever de sitôt. Il n'est donc que trop compréhensible que la demande de garanties plus réelles d'ordre international se fasse aujourd'hui entendre partout » (92).

C'est sur la seule garantie des souverainetés particulières que reposait le projet français élaboré par la Commission ministérielle pour l'organisation de la Société des Nations (93) :

« II. — La Société des Nations n'a pas pour objet l'éta-

(90) Cité par Idman: *le Traité de garantie internationale*, p. 50.

(91) *Mémoire sur les bases d'un Traité durable*, p. 39 et suiv.

(92) Nippold: *Die Gestaltung des Voelkerrechts*, p. 36. « Der glaube an die moralische Macht des Voelkerrechts hat dadurch einen stoss erlitten, von dem sich die Kulturwelt nicht so rasch erholen wird und der es begreiflich laesst, dass heute der Ruf, nach realeren Garantien fuer die internationale Rechtsordnung allgemein hoebar geworden ist. »

(93) Cette Commission fut constituée (sur l'initiative de M. Léon Bourgeois) par M. Ribot, Président du Conseil, le 22 juillet 1917, en vue de préparer un plan d'organisation de la Société des Nations.

Réunie sous la présidence de M. Léon Bourgeois, elle a résumé ses travaux « dans une série de conclusions qui furent transmises

blissement d'un Etat politique international. Elle se propose uniquement le maintien de la paix par la substitution du droit à la force dans le règlement des conflits. Elle garantit donc également à tous les Etats, petits et grands, l'exercice de leur souveraineté ».

C'est aussi vers l'idée de garantie que devait fatalement s'orienter M. Wilson, le père spirituel du Pacte, qui ne pouvait que s'inspirer dans l'élaboration de son projet des exemples empruntés à l'histoire de son pays.

N'est-ce pas sur le respect de leurs souverainetés respectives, sanctionné par une garantie collective qu'était fondée l'Union des Etats indépendants pour la défense commune contre l'ancienne métropole ? (94).

« L'idée de la garantie des possessions est ainsi à la base de la conception juridique américaine d'une Union d'Etats (95) ».

L'idée de garantie entraînait celle de sanction, conséquence logique du système international développé par le Président: « Sans l'emploi de la force « la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique » serait

par elle au Gouvernement à la date du 30 avril 1917 et dont elle demanda la communication aux Gouvernements alliés ». Le paragraphe II ci-dessus est extrait de l'Exposé des principes sur lesquels peut être constituée la Société des Nations. » Léon Bourgeois: *Le Pacte de 1919*, p. 33, p. 197 et s.

(94) Article III de la Confédération de 1777 « les dits Etats constituent entre eux par les présentes une ligue d'amitié solide, en vue de leur commune défense, la sécurité de leurs libertés et leur prospérité générale; ils s'engagent à se prêter mutuellement assistance contre toute violence ou attaque tentée contre eux ou contre l'un d'entre eux pour une cause religieuse, politique ou commerciale ou sous tout autre prétexte », Scott. Notes de James Madison.

(95) Komarnicki: *Op. cit.* p. 31.

devenue complètement illusoire. Nous en trouvons l'aveu chez l'adversaire le plus acharné du système Wilson, M. Lansing (96). Depuis ce moment cette garantie devient le point central du système préconisé par Wilson (97) ».

Elle constitue le principe dominant du 14^e point du Message fameux par lequel le Président faisait connaître les buts de guerre des Etats-Unis:

« *Il faut qu'une association soit formée entre les Nations, en vertu de conventions formelles, aux fins de procurer à tous les Etats, grands et petits également des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale* ».

Et plus tard M. Wilson revenait sur ce principe fondamental:

« *L'ensemble de la famille des Nations devra garantir à chacune qu'aucune autre ne violera son indépendance politique ou son intégrité territoriale. TELLE EST LA BASE, LA SEULE ET UNIQUE BASE CONCEVABLE de la paix future du monde* » (98).

Ces termes ont été reproduits presque textuellement dans l'article 10 du Pacte:

« *Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société* ».

Cet article renferme dans un raccourci saisissant le principe essentiel du Pacte: égalité des Etats, garantie récipro-

(96) Lansing. *The peace negotiations*, p. 35. « The President was entirely logical in this attitude, a guarantee against physical aggression would be practically worthless if it did not rest on an agreement to protect with force. »

(97) Komarnicki: *Op. cit.* p. 94. .

(98) Wilson: *Messages, discours*, p. 283.

que basée sur le respect des souverainetés, qu'accuse encore le terme « *garantie contre toute agression extérieure* » expression qui marque bien que la Société ne s'immiscera pas dans les conflits intérieurs des Etats.

Dans un traité dont le caractère plus politique que juridique est, selon M. Larnaude, marqué par « l'absence de formules précises et nettes impliquant l'idée d'obligations strictes » (99). l'article 10 tranche par sa netteté il « parle vraiment le langage des traités internationaux où l'on prend des engagements fermes » (100).

Les autres articles ne constituent que son développement logique.

Les Etats s'étant mutuellement engagés à ne pas attenter à leurs souverainetés, il fallait bien que les conflits fussent tranchés d'une manière pacifique: D'où le système de règlement établi par le Pacte.

Si ce système présente des fissures il faut en rechercher la cause dans le souci de respecter les souverainetés des Etats:

Les articles qui suivent en contiennent de multiples témoignages:

— Nécessité de l'unanimité dans les décisions importantes.

— Interprétation de l'article 16 adoptée, comme nous le verrons plus loin, par la majorité des Etats d'après laquelle en cas d'agression « il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte » (101).

99) Larnaude: *La Société des Nations*. Conférences faites aux officiers, p. 11.

(100) *Ibid.* p. 14.

(101) Résolutions de l'Assemblée, relative à l'arme économique adoptées le 4 octobre 1931 (paragr. 4).

— Possibilité de se retirer de la Société après un préavis (102).

— Et enfin, faut-il le dire: le droit de guerre reconnu aux Etats membres, car, dit Titéano, « le Pacte de la Société des Nations maintient le droit de guerre, cela est indéniable; or le droit de guerre est un des attributs de la souveraineté » (103).

Si les membres de la Société des Nations sont tenus de se soumettre à certaines règles qu'ils ont d'ailleurs librement acceptées c'est parce que, selon l'expression de Léon Bourgeois, « la souveraineté n'est pas plus que la liberté quelque chose d'absolu. La liberté de chacun des hommes est limitée par la liberté d'autrui; la souveraineté d'un Etat est limitée par l'égale souveraineté des autres Etats, petits ou grands, et le contrat qu'ils ont formé, s'ils ont été également libres de le faire, n'aliène en rien ce qu'ils ont mutuellement consenti à échanger » (104).

En cette époque où les collectivités ont une vie si intense et des caractères si accusés que l'on va jusqu'à leur reconnaître une existence juridique et presque matérielle ne peut-

(102) M. Larnaude voit là une règle analogue à celles qui sont d'usage dans les Syndicats professionnels ou dans les Sociétés coopératives. (Larnaude, *op. cit.* p. 6).

(103) Eugène Titéano: *La compétence de la Société des Nations et la souveraineté des Etats*, p. 167.

Titéano ajoute « le droit de guerre est consacré — aussi paradoxale la chose puisse sembler — par le préambule même du Pacte. « Les Hautes Parties contractantes, considérant que, pour développer la coopération entre les Nations et pour leur garantir la paix et la sûreté il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre. » Dans le même sens: Larnaude *op. cit.* pp. 4 et 17. — Edgard Milhaud, le *Drapeau Bleu*, n° d'octobre-novembre 1919, p. 65.

(104) Léon Bourgeois: *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, p. 65.

on considérer que l'article 10, consacrant une évolution dont l'origine date de 1789, garantit aux Etats parvenus à l'époque de la majorité politique l'indépendance et l'égalité que la déclaration des droits de l'homme considérerait comme les attributs nécessaires de la personnalité humaine.

Ainsi l'article 10 est l'article fondamental du Pacte; il est l'article maître. Quand bien même le Pacte ne comprendrait que cet article, la Société des Nations existerait tout de même comme elle existait déjà en germe dans le 14^e point du président Wilson.

Sans l'article 10, la Société des Nations n'exercerait aucune action efficace, comme le déclarait le Président lui-même (105).

La communauté internationale sera fondée sur le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats, expression de leur souveraineté (106).

L'agresseur sera au premier chef celui qui attentera au principe constitutionnel librement accepté; celui qui violera l'engagement solennellement souscrit dans l'article 10 (107).

(105) *Memorandum de M. Wilson au Sénat Américain* daté du 19 août 1919: « Article x seems to me to constitute the very backbone of the whole covenant. Without it the league would be hardly more than an influent debating Society. » (Cité par Komarnicki).

(106) Le baron Descamps déclare à propos de l'article 10 que « le territoire est la base matérielle du rayonnement de la souveraineté », et ce savant professeur ajoute: « Nous ne sommes donc pas sans titres positifs pour considérer l'intégrité territoriale et l'indépendance fondamentale comme les éléments constitutifs du droit primordial de conservation des Etats. » *Op. cit.* p. 472.

(107) M. Ray considère que « l'article 10 est à la base même de la théorie de l'agression, qui sera sans doute un des éléments constitutifs du Droit international nouveau. » *Op. cit.* p. 356.

II. — L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 10 DEPUIS LE PACTE

Et cependant malgré l'énorme progrès qu'il consacre dans l'évolution des relations humaines les termes de l'article 10 « épine dorsale de toute la construction wilsonienne » (108) ont été passionnément discutés tant en ce qui concerne la nature et l'étendue de la garantie qu'ils impliquent qu'en ce qui a trait aux conditions dans lesquelles les mesures qui sanctionnent cette garantie pourront être déclenchées.

Les peuples que leur situation géographique met à l'abri des agressions — ceux qui demeurés neutres pendant la dernière guerre n'ont pas contribué à l'élaboration du statut territorial établi par les traités, ont une tendance à considérer que cet article, loin de constituer un facteur de paix présente au contraire le risque d'établir la guerre à l'état endémique.

Car si la garantie donne à la notion de justice internationale une expression concrète en sanctionnant par un engagement ferme et indiscutable la commune volonté de paix — si elle détermine cette sécurité sans laquelle il n'est pas de désarmement possible — elle comporte une contre-partie dans l'obligation de prendre part aux mesures d'exécution collectives.

C'est cette obligation qui a entraîné une farouche opposition de la part des Etats qui craignent de voir limiter leur souveraineté extérieure où qui, obéissant à un sentiment égoïste, appréhendent d'être entraînés malgré eux dans un conflit ou leurs intérêts immédiats ne seraient pas en jeu.

(108) Komarnicki: *Op. cit.* p. 10.

C'est l'article 10 avec l'obligation de garantie qu'il implique qui avait motivé un désaccord profond entre M. Lansing et M. Wilson lors des discussions relatives au Pacte.

C'est lui qui a été en grande partie la cause de l'opposition du Sénat des Etats-Unis à sa ratification.

L'article 10 qui lie les parties par des termes nets et indiscutables a donné lieu à de farouches combats; les uns l'ont attaqué de front, en demandant sa suppression pure et simple, d'autres ont tenté de le vider de sa substance en en sollicitant une interprétation et en s'efforçant d'orienter dans un sens restrictif les débats engagés à son sujet? Tous ceux qui avaient quelque intérêt à détruire ou à restreindre sa mise en œuvre ont tenté de déformer le principe profond qui le régit, en le dénonçant comme un facteur d'immobilité et en reprochant à ses auteurs d'avoir voulu cristalliser, d'une manière définitive, la formation politique du monde (109):

« Aucun des articles du Pacte, dit Paul Moriaud, n'a été plus souvent mal compris et n'a donné lieu à plus d'attaques injustes contre l'œuvre de Paris » (110).

Les arguments formulés par les détracteurs de l'article 10 ont été éloquemment rassemblés par l'un d'eux qui a

(109) Cf. Alvarez. *Rapport concernant l'étude critique du Pacte de la Société des Nations*, p. 43, l'opinion de M. de Visscher. (Cité par Komarnicki): « La multiplicité des interprétations professées au sujet de l'article 10 procède, dans une très large mesure des tendances politiques. Les uns sont enclins à exagérer la partie des obligations qu'il impose pour en démontrer plus facilement le caractère inacceptable. En sens inverse et par réaction, d'autres cherchent à minimiser le caractère obligatoire du texte, au point de le vider de tout son contenu. Il faut donc se mettre en garde contre ces interprétations tendancieuses et remonter à la source des divergences de vue qui les inspirent. »

(110) Paul Moriaud: *La Société des Nations et la Suisse*, p. 39.

soutenu que dans sa forme actuelle il est « contraire à la raison, aux lois de la nature et à l'expérience du passé » et qu'en « adoptant les principes contenus dans l'article 10 on prétendait arrêter et suspendre la marche de la nature, empêcher les étoiles de tourner, faire reculer les temps, interrompre le cours de l'histoire et défier les lois immuables du mouvement et du changement établies par le créateur » (111).

Est-il besoin de réfuter une telle affirmation? « Si les rédacteurs de l'article 10 avaient entendu consacrer pour l'éternité la carte politique actuelle du monde, dit M. Ray (112), ils auraient cédé à une illusion enfantine que nous ne pouvons pas leur prêter ».

L'article 10 n'entend pas fixer définitivement les frontières de 1919. Il interdit aux Etats d'en poursuivre la révision les armes à la main. Il constitue une simple application du principe (corrolaire de toute organisation arbitrale ou judiciaire) que nul ne doit se faire justice soi-même. Et c'est pourquoi les rédacteurs du Pacte avaient cru devoir apporter à la victime éventuelle la garantie d'une assistance collective.

Mais ils savaient que les lois du déterminisme sont plus fortes que les lois politiques.

Les destinées des peuples coulent comme des fleuves. On

(111) John-Herbert Clairbonne « *Article x* » of the *League from a scientific and historical standpoint*, p. 12. « To set in motion and establish the principles contained in « Article x » would be to suspend and halt the course of nature, stop the stars in their courses, turn time backward in its flight, stop history and fly in the face of the immutable laws of motion and change which the creator has established. »

(112) Ray: *Commentaire*, p. 348-349.

peut les canaliser — il serait vain de leur opposer des digues ou des barrières.

Si l'article 10 est destiné à battre en brèche l'impérialisme brutal, l'esprit de conquête, les revendications injustifiées mais savamment orchestrées, bref le chantage politique sous toutes ses formes, l'article 19 qui envisage la possibilité de « procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde », permet, en tenant compte des nécessités économiques ou démographiques, de donner aux besoins et aux aspirations légitimes des peuples le moyen de se déterminer.

L'offensive canadienne contre l'article 10

Une des plus vigoureuses attaques menées contre l'article 10 fut conduite par la délégation canadienne qui se basant sur l'interprétation erronée que nous avons donnée plus haut en demandait dès 1920 la suppression. Cet article, disait un des membres de cette délégation, M. Doherty semble poser le principe que la possession passe avant la justice » (113).

Mais les partisans de l'article 10 n'eurent pas de peine à prouver que celui-ci porte en lui un principe de paix mais non de stagnation et qu'à vouloir le supprimer, ses adversaires courraient le risque d'entraîner l'écroulement de l'édifice si laborieusement édifié en 1919.

Aussi les délégués du Canada se résignèrent-ils à n'en demander qu'une résolution interprétative et, n'ayant pu le détruire en l'attaquant de front, ils essayèrent d'en diminuer la portée.

(113) *Actes de l'Assemblée 1921*, 1^{re} Commission. P. V. p. 834.

L'interprétation présentée par eux fut formulée en ces termes par Sir Lomer Gouin: « Plusieurs juristes, notamment M. Taft, Sir Frédéric Pollock, M. Wilson lui-même déclarent que l'article 10 ne contient qu'une obligation morale et que le Conseil n'a aucun pouvoir quelconque sur les Etats qui font partie de la Société » (114).

Ce point de vue fut combattu par M. Rolin (Belgique) qui fit valoir le sens littéral du texte; les représentants de la Finlande, de la Roumanie et de la Pologne insistèrent sur la nécessité de bien marquer le caractère de l'engagement pris et la Commission leur donna gain de cause en remplaçant la phrase « l'Assemblée désirant préciser la portée de l'article 10 » par l'expression: « l'Assemblée désirant préciser la portée des obligations contenues à l'art. 10 » (115).

Au demeurant il ne semble pas que l'on puisse contester la réalité de l'engagement pris dans cet article car ses termes ne prêtent à aucune équivoque. « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir... »

Il y a là un engagement formel sans aucune réserve.

Et la même idée est reprise à la fin avec plus de force encore:

« Le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ».

Ce principe a du reste été formellement reconnu par une résolution de l'Institut de Droit International, adoptée en 1923: « La prestation de la garantie est l'exécution d'une obligation juridique qui découle directement du Pacte » (116).

(114) *Actes de l'Assemblée 1923. P. V. 1^{re} Commission*, p. 12.

(115) *Ibid.* p. 27.

(116) *Ibid.* p. 56. (Annexe 4).

La garantie est la raison d'être du Pacte. Et le prince Arfa-ed-Dowleh représentant de la Perse exprimait bien la pensée des petits Etats qui ne peuvent compter que sur elle pour sauvegarder leur indépendance lorsqu'il s'écriait: « Si je ne me trompe, les hommes d'Etat qui ont élaboré les clauses de notre Pacte n'avaient pas l'intention de créer une société de bienfaisance ou d'hygiène... La croyance unanime en Orient était que la Société des Nations constituait un grand organe politique contre la guerre » (117).

Cette garantie ne pouvait donc disparaître du Pacte de 1919 sans enlever à la Société sa raison d'être. C'est ce que comprirent la majorité des Etats.

Après maintes discussions et amendements divers la proposition canadienne aboutit à un projet de résolution qui fut soumis en 1923 à l'approbation de l'Assemblée.

D'après ce texte:

Le Conseil devra tenir compte dans le cas où il aurait à recommander l'application des mesures militaires de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

« L'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance qui sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements.

Il appartient toutefois aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger si les circonstances donnent ouverture à l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires ».

(117) *Actes de l'Assemblée 1922*, 1^{re} Commission, p. 79 et s.

Ce dernier article constituait selon l'expression de M. Jean Ray « une concession extrême aux adversaires de l'article 10 ». Mais Sir Willoughby Dickinson, délégué britannique, adoptant le point de vue des partisans de l'article 10, proposa de rédiger ainsi le troisième alinéa du projet de résolution :

« Il appartient toutefois aux corps constitutionnels de chaque Etat membre de décider, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Etats membres, dans quelle mesure le dit membre est obligé d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires ».

Le délégué britannique soutenait son amendement à l'aide de l'argument suivant :

« Il faut éviter à tout prix qu'un Etat puisse engager des discussions sur le bien ou le mal de l'acte d'agression... *le Pacte interdit toute invasion* ».

La Commission consacra cette interprétation en l'adoptant sauf quelques modifications de détail par 26 voix contre 4.

« Il était donc admis, dit Ray (118) après avoir résumé ces débats, que l'obligation d'assistance existait dans le Pacte, que *les Etats n'avaient pas à discuter sur les circonstances d'application*, mais qu'ils gardaient leur pleine liberté de décision quant à leur concours militaire ».

III. — UN CRITÉRIUM D'AGRESSION: L'INVASION

Après avoir accepté le principe que le Pacte repose sur le respect de la souveraineté des Etats, c'est-à-dire sur celui de leur indépendance politique et de leur intégrité territo-

(118) *Ibid.*

riale nous sommes amenés à nous demander quels seront les éléments constitutifs qui permettront de déterminer la violation de l'engagement souscrit, c'est-à-dire: l'agression.

Le motif invoqué par le délégué britannique à l'appui de son amendement (consacré par son adoption) nous fournit un critérium de base que nous acceptons provisoirement et que nous compléterons par la suite après avoir étudié les articles du Pacte qui déterminent la garantie accordée aux membres de la Société:

« Il faut éviter à tout prix qu'un Etat puisse engager des discussions sur le bien ou le mal de l'acte d'agression.... Le Pacte interdit toute invasion ».

La preuve de l'invasion une fois apportée tous les membres de la Société auront le devoir de se dresser contre l'agresseur et de l'arrêter, car l'invasion constitue une atteinte profonde au principe fondamental dont tous les Etats se sont portés garants.

Nombreux sont les auteurs qui ont adopté ce critérium. Le mot « agression », dit Komarnicki (119) doit être interprété comme un « envahissement du territoire » qui entraîne des conséquences soit pour une partie de l'Etat envahi (intégrité territoriale) soit pour l'Etat qui disparaît par suite de l'occupation de la totalité de son territoire. Dans chacun de ces deux cas il s'agit de l'occupation *manu militari* et en nous tenant à l'interprétation stricte du mot « agression » nous devons réfuter toute interprétation plus étendue de ce mot ».

» N'est-on pas en droit de considérer dit également M. Edgard Milhaud (120) que cet article (l'article 10) place le

(119) Komarnicki: *Op. cit.* p. 162.

(120) Edgard Milhaud. *Plus jamais...* p. 387.

pays qui serait attaqué par un autre et dont le territoire serait ou menacerait d'être envahi par un autre sous la sauvegarde de la Société des Nations?

Si les termes de cet article n'ont pas un sens mystérieux réservé aux seuls initiés, il signifie cela et il doit signifier cela. Et il est permis d'affirmer que les peuples l'ont compris ainsi ».

La thèse contraire a été cependant soutenue par quelques auteurs parmi lesquels nous nommerons M. Redslob.

L'article 10, dit le distingué professeur (121) « s'oppose uniquement à une attaque ayant pour but de diminuer l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat sociétaire. Il ne joue donc pas quand une guerre a un autre objectif... »

Quand par exemple... « l'assaillant se livre à une simple démonstration et tente par une occupation passagère, d'obtenir des avantages économiques, tels que des tarifs douaniers ou des traités de commerce plus favorables ».

Mais alors si l'invasion ne constitue pas un acte d'agression elle ne peut être considérée que comme une simple menace d'agression: Ce que personne ne saurait admettre.

Une autre objection nous est fournie par le Professeur Milhaud qui admet un instant que l'invasion ne soit pas un criterium fondamental d'agression.

« La charte mondiale garantit à tous les membres de la Société des Nations, contre toute agression extérieure, leur intégrité territoriale (même si elle n'est pas strictement conforme à la justice); elle leur garantit en même temps, ne l'oublions pas, contre toute agression extérieure leur indépendance politique. Elle soustrait donc au règlement par

(121) Redslob: *Théorie de la S. D. N.* p. 117. Dans le même sens Schuecking et Wehberg, *Die Satzung des Voelkerbundes*, p. 459.

la guerre les biens suprêmes des peuples, mais elle laisse subsister la guerre, le droit à la guerre, le droit à la guerre pour un recouvrement de créance, le droit à la guerre pour une fourniture de matières premières, le droit à la guerre pour un traité d'établissement, le droit à la guerre pour n'importe quoi... » (122).

M. Redslob reconnaît d'ailleurs lui-même « la difficulté incontestable » à laquelle donne lieu son interprétation. « Saura-t-on toujours discerner l'intention dernière de l'assaillant? Et n'y aura-t-il pas danger à lui laisser envahir un territoire dans l'attente qu'il l'abandonnera dans la suite une fois réalisé le dessein qu'on lui attribue ? » (123).

Et comme le respect de toute loi humaine qu'elle soit nationale ou internationale doit fatalement reposer sur la menace d'une sanction, M. Redslob est logiquement amené à conclure que la garantie de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale « ne joue pas contre un Etat qui prend les armes ayant le droit de son côté » (124) et il en déduit que l'Etat victorieux de l'Etat qui l'a attaqué par surprise pourra prendre des territoires de l'assaillant pour s'en faire un rempart.

Le rejet du criterium d'invasion aboutit donc pratiquement à substituer au système de garantie préventive d'inspiration éminemment altruiste un système d'intimidation d'ordre pénal, à édifier le droit international, non sur un concept de solidarité mais sur une idée de vengeance. Il conduit M. Redslob à admettre les modifications de frontières par les modes violents en faveur d'un Etat engagé dans

(122) Edgard Milhaud: *Op. cit.* p. 390.

(123) Redslob: *Théorie de la Société des Nations*, pp. 117 et 118.

(124) Redslob: *Op. cit.* p. 122.

une guerre juste. Or, cette conclusion est contraire à une résolution de l'Institut de droit international, qui traduit une opinion à peu près générale, et qui est ainsi conçue :

« La garantie de l'article 10 s'applique à l'éventualité d'une agression même pleinement consommée et à celle d'un recours à la guerre qui n'impliquerait pas violation des engagements pris aux articles 12, 13 et 15 du Pacte » (125).

IV. — UNE INTERPRÉTATION INGÉNIEUSE DE M. SCIALOJA

Nous trouverons une confirmation du critérium d'invasion basé sur l'article 10 dans la belle théorie que M. Scialoja a édifiée pour répondre aux critiques que la délégation canadienne avait formulées à l'appui de sa fameuse proposition.

Afin de montrer que l'article 10 n'entendait pas consacrer d'une manière définitive la carte politique du monde, M. Scialoja a présenté une interprétation ingénieuse de cet article :

L'article 10 a-t-il dit, donne à chaque Etat une *action possessoire* (action donnée pour défendre la possession sans préjuger de la valeur du droit de propriété). Tandis que l'action pétitoire (action intentée pour faire valoir un droit de propriété) est prévue par les articles suivants.

(125) Résolution du 10 août 1923, communiquée pour information au Conseil par M. Adatci (Japon). *Actes de l'Assemblée 1923*. 1^{re} Commission, p. 567.

Cette résolution infirme celle qui avait été adoptée dans son rapport par la Première Commission de l'Assemblée de 1921 et qui était conforme à l'opinion de M. Redslob. V. *Actes de l'Assemblée 1921*, p. 191 (ann. 17).

L'orthodoxie de cette théorie a été en quelque sorte consacrée par une résolution de l'Institut de Droit international, du 10 août 1923, ainsi conçue: l'article 10 « implique pour tout Etat membre de la Société, la garantie qu'en cas d'agression d'un autre Etat, les membres de la Société lui porteront assistance, en vue du maintien ou du rétablissement de l'état de chose menacé ou détruit par la violence. Il n'est en rien préjugé de la légitimité des revendications qui ont pu motiver l'agression; et le recours aux procédures pacifiques, propres à leur donner éventuellement satisfaction demeure réservé ».

Ray, tout en exprimant son admiration pour la théorie soutenue par M. Scialoja fait cependant quelques réserves: « A parler franchement, dit-il, la formule de l'article 10 « respecter et maintenir contre toute agression extérieure, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique », paraît bien forte pour n'exprimer qu'une protection possessoire, c'est-à-dire temporaire et accessoire » (126). Cela est aussi notre avis, mais ne modifie en rien la conclusion que nous tirerons de cette théorie, au contraire.

Si l'article 10 garantit les Etats contre tous troubles de possession il interdit donc l'invasion car s'il défendait exclusivement l'occupation définitive, l'article 10 donnerait une action pétitoire et non une action possessoire.

Cet argument essentiellement juridique ne fait que corroborer le critérium que nous avons dégagé plus haut, mais nous sommes heureux de constater que celui-ci peut trouver sa place dans la subtile théorie soutenue par l'éminent juriste italien et qu'il est ainsi conforme non seulement à l'avis de l'Institut de Droit international mais encore à

(126) Ray: *Commentaire*, p. 348.

l'opinion exprimée par les représentants de deux grands pays comme l'Angleterre et l'Italie.

Rassemblons les conclusions que nous avons tirées de l'étude de l'article 10.

La Société des Nations n'est pas un Super-Etat. Elle est donc une association d'Etats autonomes qui, dans le but d'assurer une paix définitive, sont tombés d'accord sur la nécessité de respecter et de maintenir leurs souverainetés intérieures déterminées RATIONE LOCI par les limites de leurs territoires (127).

Une telle conception condamne logiquement toute occupation même passagère du territoire d'un autre Etat: le Pacte interdit toute invasion. L'Etat envahi possède une action possessoire. Il a le droit et le devoir d'invoquer la garantie donnée par la Société qui doit s'employer à le rétablir immédiatement dans sa possession sans qu'il soit nécessaire de préjuger du bon droit de sa cause, à moins

(127) Cf. *Discours de Léon Bourgeois à la 2^e séance plénière de la Conférence de la Paix* après lecture du projet de Pacte.

« Donc, sur les principes, unanimité: En les rappelant, M. Orlando disait, avec une éloquence singulière qu'il avait dans le problème posé quelque chose de contradictoire. Comment concilier le principe de la souveraineté des Etats avec l'obligation qu'ils devaient consentir de limiter leur action politique, leur action militaire au point exact où la justice et le droit leur ordonnaient de s'arrêter ? Cette conciliation s'est faite pour ainsi dire d'elle-même. »

Elle s'est faite par l'accord sur quelques grands principes.

Après avoir énuméré quelques-uns d'entre eux, M. Léon Bourgeois ajoutait:

« Il est un autre principe auquel nous nous attachons particulièrement parce qu'il forme véritablement le nœud de l'obligation internationale: tous les Etats consentant à s'incliner devant la justice commune consentent en même temps à se garantir mutuellement leur intégrité territoriale et leur indépendance politique toutes les fois que l'un ou l'autre de ces intérêts supérieurs sera menacé par la violence ou par un trouble quelconque ». Léon Bourgeois: *Le Pacte de 1919*, p. 109 et s.

que l'Etat envahisseur ne puisse prouver immédiatement qu'il est en règle avec le Pacte.

Mais la garantie accordée aux Membres de la Société ne s'exerce pas seulement lorsqu'ils sont victimes d'une invasion.

La justice de la Société sanctionne tout acte de violence quel qu'il soit.

C'est ce que nous verrons en examinant les articles 11 et 16 du Pacte.

V. — L'ARTICLE 11

Si l'article 10 interdit la guerre d'agression, l'article 11 tend à empêcher la guerre tout court. Il étend sur tous les membres de la Société une protection tutélaire.

« Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ».

Après avoir très judicieusement remarqué que l'article 10 et l'article 11 forment un système de protection de la paix « institué en quelque sorte indépendamment de l'organisation de la solution des différends », Ray, dans son « Commentaire du Pacte... » (128) a exprimé sous une forme ingénieuse la pensée substantielle de chacun de ces articles :

« L'article 11 entend protéger la paix dans l'intérêt collectif tandis que l'article 10 garantit dans l'intérêt individuel de chaque membre le maintien des intégrités territoriales et des indépendances politiques ».

(128) Ray: *Comm.* p. 375.

L'action de l'article 11 est avant tout conciliatrice

L'article 11 double les articles du Pacte qui organisent le règlement pacifique des conflits, il permet d'aboutir à une solution pacifique quand tous les autres articles sont en défaut.

Il prend le conflit en germe alors qu'il ne peut encore faire l'objet d'un recours au titre des autres articles; lorsque la Société est saisie d'autre part il constitue une procédure extraordinaire qui permet à celui-ci d'exercer parallèlement une action médiatrice; et, quand tous les modes de règlement arbitraux ou judiciaires ont été proposés ou essayés en vain, le Conseil peut encore agir au nom de l'article précité durant la trêve imposée par l'article 12 et même quand celle-ci est écoulée (129).

Le Conseil intervenant en vertu de l'article 11 doit s'efforcer avant tout d'agir par la persuasion et, quelle que soit l'importance de sa décision, l'adoption de la solution qu'il préconise est subordonnée à l'assentiment des parties.

Une telle interprétation traduit fidèlement la conception anglo-saxonne qui recherche la paix dans la prévention des conflits plutôt que dans leur répression.

Mais si l'action exercée en vertu de l'article 11 est avant

(129) Cf. Hans Wehberg. *Le Protocole de Genève*, p. 86.

« En ce qui concerne l'interprétation détaillée de l'art. 15, al. 8, le Conseil même quand il est établi que le litige, en vertu du droit international, appartient à la compétence exclusive d'une partie, a parfaitement le droit d'examiner la question suivant l'article 11 du Pacte, de rédiger son rapport et d'essayer d'accorder les parties entre elles. »

tout conciliatrice cet article n'en comporte pas moins une expression énergique (130)

*Le Conseil peut agir au besoin
par la manière forte*

Nous ne devons pas oublier que dans le cas où l'emploi des solutions pacifiques viendrait à échouer, il appartient au Conseil de prendre les mesures propres « à sauvegarder la paix des Nations ».

Lord Robert Cecil déclarait en 1921 que la Société « a le pouvoir d'entreprendre toute action qui lui paraît sage pour sauvegarder la paix » (131):

Le Comité du Conseil et après lui M. Rutgers dans son memorandum ont énuméré un certain nombre de mesures qui peuvent être employées par le Conseil (132).

Le Conseil, ou même avant lui son Président, peut inviter les parties, à s'abstenir d'actes d'hostilité. Si celles-ci sont engagées, il peut préconiser un armistice. Dans le cas où elles refuseraient il est assez délicat de décider quelle serait la conduite à tenir. Le Comité du Conseil estimait que le Conseil pouvait: manifester officiellement sa désap-

(130) Cf. Redslob: *Théorie de la S. D. N.*, pp. 52-53.

« L'article 11, du moment qu'il remet le choix des mesures convenables à la seule appréciation de la Ligue, compte avec la coercition armée comme avec une mesure extrême. Les termes de l'article, accordant à la Société des Nations un pouvoir tout à fait discrétionnaire, ne laissent pas de doute à cet égard. »

Dans le même sens: Hojer, *Le Pacte de la S. D. N.* 1926, p. 192.
— Schuecking und Wehberg *die Satzung des Voelkerbundes* 1924, p. 469.

(131) *Actes de l'Assemblée*, 6^e Commission, p. 552.

(132) *Rapport du Comité du Conseil*, J. O. 1927. *Memorandum de M. Rutgers*,

probation, recommander à ses membres la rupture des relations diplomatiques et, si l'Etat persiste dans ses intentions belliqueuses, faire faire une démonstration navale ou aérienne.

Cependant M. Rutgers qui s'est surtout efforcé de développer dans son memorandum l'action conciliatrice du Pacte, n'a pas suivi le Comité dans son appréciation.

Il reconnaît cependant que: « Les termes très généraux de l'art. 11 « mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations » permettent d'envisager toutes les mesures appropriées ». Et la résolution de l'assemblée de 1928 exprime bien cette idée puisqu'elle « estime que l'étude de l'art. 11 du Pacte, qui stipule que la Société « doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations » complète heureusement l'étude qui a été entreprise par le Comité du Conseil et approuvée par le Conseil le 6 décembre 1927, sur la recommandation de l'Assemblée, et met bien en relief, sans porter préjudice à la valeur des autres articles, du Pacte, que la Société doit tout d'abord prévenir la guerre et que dans tous les cas de conflits armés, ou de menaces de conflits armés quels qu'ils soient, elle doit agir pour empêcher les hostilités ou pour arrêter le cas échéant, les hostilités déjà engagées » (133).

Les deux interprétations peuvent se concilier

La thèse anglo-saxonne et la thèse contraire peuvent parfaitement se concilier.

Il suffit de remarquer comme nous l'avons déjà fait que

(133) *Actes de l'Assemblée 1928*, P. V. p. 115. Cette obligation dit Hojer « contient le devoir d'employer la force dans des cas extrêmes ». *La solution pacifique des litiges internationaux* 1926, p. 370. Dans le même sens Redslob. *Théorie de la Société des Nations*, p. 52.

les articles du Pacte ne doivent pas être considérés isolément en eux-mêmes mais dans leurs rapports avec les autres articles.

Les uns règlent les procédés de conciliation, les autres prévoient les mesures de coercition qui seront employées quand les premiers auront échoué.

Si le peuple récalcitrant, sans déferler hors de ses frontières (auquel cas il tomberait sous le coup de l'article 10) et sans se livrer à aucune manifestation violente qui justifierait à son encontre les sanctions de l'article 16 se borne à opposer la force d'inertie, la procédure prévue aux articles 12, 13 et 15 permet d'aboutir à une solution pacifique sans faire intervenir l'article 11.

L'action de celui-ci ne peut s'exercer que pour présenter en cours d'instance une solution transactionnelle que les parties sont libres d'accepter ou de repousser.

Mais si l'Etat récalcitrant détermine d'une manière quelconque l'ouverture des hostilités, le Conseil a non seulement le droit mais encore le devoir de recommander et de coordonner toutes mesures de coercition qu'il jugera nécessaires pour rétablir la paix troublée: qu'elles soient d'ordre économique, financier ou même en dernier ressort militaire.

Mais alors le conflit sort de la sphère d'application de l'article 11.

Ce n'est plus au nom de cet article que la Société intervient:

« Si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société ».

L'article 11 passe la main à l'art. 16: « l'ultima ratio ».

Les mesures de coercition seront prises en vertu de ce

dernier article. Mais alors l'esprit de l'art. 11 subsistera en ce sens que l'action de la Société ne s'exercera pas dans le but de punir l'Etat en rupture de Pacte — la justice internationale n'est pas fondée sur une idée de châtimement.

Elle devra s'attacher moins à frapper l'agresseur qu'à interrompre les hostilités.

A ce stade même le Conseil devra proposer sa médiation, arrêter de concert avec les parties les conditions d'un armistice et si l'une d'elle refuse toute médiation, faire prévaloir la volonté collective par les moyens prévus à l'article 16 que nous allons étudier maintenant.

VI. — L'ARTICLE 16

Si les articles du Pacte présentent sur bien des textes l'avantage de se succéder dans un ordre cohérent et logique, ils offrent également dans leurs dispositions essentielles, en dépit de quelques formules volontairement vagues, celui d'être clairs et l'on conçoit difficilement qu'ils aient pu donner lieu à tant d'interprétations diverses et à tant de controverses.

Selon l'article 16: « Si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société ».

Aux termes de cet article l'agresseur est donc « celui qui recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 », c'est-à-dire sans avoir épuisé toutes les ressources de la procédure pacifique prévue par le Pacte et sans avoir respecté le délai fixé par l'art. 12.

Il n'y a dans cette phrase aucune ambiguïté.

L'article 16 est l'article terrible, lourd comme l'épée de

Brennus, celui qui a toujours effarouché les diplomates, car, de sa stricte application, résulte pour la S. D. N. le dilemme: être ou ne pas être.

Que l'agresseur refuse de se soumettre, qu'il ne soit pas arraisonné et toute l'œuvre laborieusement échafaudée sur les rives du Lac Léman s'écroulerait comme château de cartes.

Déjà à trois reprises différentes le Conseil a eu la possibilité de l'invoquer:

— En 1921, lors de l'avance des troupes serbes-croates-slovènes en Albanie.

— En 1923 lors du débarquement à Corfou des troupes italiennes.

— Enfin, plus récemment, à l'occasion du conflit sino-japonais.

Chaque fois, les parties et les membres du Conseil se sont tacitement entendus pour l'écarter.

Cependant autour du principe d'intervention qui trouve son expression dans cet article de furieuses batailles oratoires se sont livrées, deux conceptions se sont heurtées.

La conception des Nations directement menacées qui cherchent par tous les moyens à assurer l'efficacité de la garantie qui est la raison d'être du Pacte.

La conception anglo-saxonne, celle des pays qui ne sont pas loin de se croire à l'abri de toute agression, qui considèrent que le Pacte leur apporte plus d'obligations que de profits et qui craignent d'être entraînés par leur signature dans un conflit ou leurs intérêts ne seraient pas en jeu.

Cet état de fausse sécurité dans lequel ils vivent crée chez eux une mystique de la paix.

Ils n'admettent pas que certains peuples soient obligés de s'armer pour parer à une agression éventuelle. Ils estiment que les actes internationaux doivent être basés sur la bonne

foi des parties contractantes, et que le fait de donner à une organisation pacifique un fondement militaire est de nature à créer un état d'esprit propre à orienter la solution des différends vers les mesures violentes.

Après l'article 10, c'est l'article 16 qui a entraîné le refus des Etats-Unis d'entrer dans la Société des Nations et le Président Wilson, qui après avoir tenté d'en réduire la portée, avait finalement accepté le principe des sanctions a été accusé par certains de ses compatriotes d'avoir compromis la cause de la paix.

Il fallait, disaient ceux-ci, établir la sécurité sur la confiance et non sur l'assistance.

Mais adopter le principe de la répression au nom de la solidarité internationale n'est-ce pas augmenter la confiance de tous les membres de la Société?

Les modalités de la mise en œuvre de l'article 16 furent longuement étudiées par la première assemblée qui décida de constituer une Commission du blocus chargée de définir les conditions dans lesquelles un Etat serait déclaré « en rupture de pacte », en application de l'article 16 (134).

La Commission dégagea de l'étude de ce texte deux principes particulièrement importants:

1° Chaque Etat interprète souverainement les faits susceptibles de donner lieu à l'application de l'article 16.

2° Le Conseil est chargé de centraliser les mesures destinées à assurer l'exécution du blocus.

Le rapport de la Commission du blocus fut présenté à la troisième Commission de l'Assemblée et adopté par elle sur presque tous ses points.

(134) Les travaux de la Commission du blocus et les discussions auxquelles ils ont donné lieu sont longuement étudiés dans le *Commentaire du Pacte* de Ray, p. 512 et s.

Elle aboutit à la rédaction de quatre amendements ainsi que d'une série de résolutions interprétatives qui devaient constituer des directives en qui concerne l'application de l'article 16 tant que les amendements proposés ne seraient pas mis en vigueur. Ces textes furent adoptés par l'Assemblée le 4 octobre 1921. La quatrième de ces directives règle plus particulièrement la position des Etats quant à la détermination de l'agresseur. Elle est ainsi conçue :

« Il appartient aux différends membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16, découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités ».

Le principe des sanctions ne se traduit pas d'ailleurs au début par une action violente. Il agit d'une manière progressive. Si l'Etat agresseur est considéré comme ayant commis un « acte de guerre » contre les autres membres il n'est pas considéré comme étant en état de guerre avec eux (135). Si les sanctions d'ordre économique ou financier s'imposent à tous les membres, les sanctions d'ordre militaire sont prises librement par chacun; le Conseil ne peut que « recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société des Nations contribueront respectivement aux for-

(135) Cf. Rapport de M. Schanzer (Actes de l'Assemblée, 3^e Comm.) p. 383: « La Commission du blocus a souligné la distinction entre l'acte de guerre et l'état de guerre. L'acte de guerre de l'Etat en rupture de Pacte donne sans doute le droit à tous les membres de la Société de procéder à des actes de guerre contre cet Etat et même de se déclarer en état de guerre avec lui. Mais l'acte unilatéral de l'Etat fautif n'est pas suffisant pour créer un état de guerre qui d'ailleurs pour la plupart des membres de la Société serait une simple fiction. »

ces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société » (136).

Le Conseil ne disposera pas des effectifs ainsi déterminés chaque Etat sera libre d'employer les siens comme il le jugera bon.

Les amendements adoptés par l'Assemblée de 1921 n'ayant jamais été ratifiés, les directives votées par l'Assemblée le même jour à titre provisoire gardent leur valeur interprétative dans la mesure où elles ne sont pas en contradiction avec le texte ancien de l'article 16 (137).

Dans son memorandum de 1928 M. Rutgers résumant les discussions antérieures dit notamment :

« Faut-il par exemple préciser ce qu'il faut entendre par l'expression « recourir à la guerre » à la première ligne de l'art. 16? On ne peut méconnaître qu'il serait extrêmement désirable d'arriver à une interprétation généralement acceptée qui mettrait fin à bien des controverses ».

Il reconnaît, d'autre part, en ce qui concerne la détermination de l'agresseur que « depuis la quatrième résolution de 1921, l'interprétation généralement acceptée est « qu'il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte ».

Ainsi nous voyons que la latitude laissée aux Etats dans le cas de rupture du Pacte selon les termes de l'article 16 est beaucoup plus large que dans le cas d'agression visé par l'article 10.

Dans le premier cas, celui de simple recours à la guerre, l'avis du Conseil ne lie pas les membres de la Société; chacun d'eux est libre d'apprécier s'il y a eu ou non agres-

(136) Article 16 du Pacte.

(137) Cf. Ray: *Op. cit.* p. 519.

sion (138). Il doit le faire non en s'inspirant de son intérêt propre « mais de la foi due aux traités ».

Dès qu'un membre a librement déclaré qu'il y avait agression il se trouve lié par l'article 16 (139).

Mais sa décision sera d'autant plus objective que les règles concernant la détermination de l'agresseur auront été plus nettement définies à l'avance.

C'est pourquoi nous essayerons de mettre en lumière ces règles.

Section II. — DEFINITION DE L'AGRESSEUR

Le Pacte ne condamne pas la guerre. Certains auteurs, nous l'avons vu, ont même dit qu'il la consacre puisqu'il en réglemente le droit et qu'il prévoit la répression collective qui n'est qu'une forme particulière de prise d'armes.

Toute détermination de l'agresseur nécessite donc non seulement la constatation d'un fait mais aussi la résolution préalable d'une question de droit.

I. — LA QUESTION DE DROIT

L'agression résultera au premier chef de la violation des engagements pris dans le Pacte et dans les traités conclus dans son cadre, conformément aux articles 18 et 21.

(138) Cf. rapport de M. Schanzer (*Assemblée de 1921, 3^e Comm.* p. 385). « Le Conseil ne prend pas une décision, il n'émet qu'un simple avis; c'est sur son autorité morale que l'on compte pour mettre d'accord les membres de la Société ». *Ray: Op. cit.* p. 517. (Renvoi 2).

(139) Le droit de décision laissé à chaque Etat n'implique pas « que les membres de la Société puissent se soustraire aux engagements pris ». (*Même rapport*, p. 348).

Ces traités sont, à l'égard du Pacte, ce que, dans le droit civil interne les Conventions sont à la loi et sans doute pourrait-on leur appliquer les règles du droit français formulées par l'article 1134 du Code.

« Les conventions légalement formées tiennent lieu de lois à ceux qui les ont faites.

» Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel, ou pour les causes que la loi autorise.

» Elles doivent être exécutées de bonne foi ».

Les clauses contenues dans les traités conclus sous l'égide du Pacte ont cependant une autorité supérieure à celle de simples conventions parce qu'elles sont destinées à pallier aux lacunes et aux obscurités du texte fondamental et parce que, d'autre part, dûment enregistrées au secrétariat de la Société des Nations et publiées par lui en vertu de l'article 18, elles obtiennent, préalablement à tout conflit, la consécration tacite de la Société tout entière.

Quand ces clauses ont pour but de déterminer l'agresseur comme celles qui sont incluses dans le Traité de Locarno, l'élément de fait s'incorpore à l'élément de droit: la détermination de l'agresseur résulte de la constatation du fait tel qu'il est défini par les traités conclus entre les parties en difficulté.

En raison même du fondement contractuel de la Société des Nations les Conventions entre Etats doivent être appliquées en bloc dans un esprit d'équité et de justice qu'elles soient générales ou particulières (140).

Il n'est pas possible d'accepter les unes et de repousser les autres sans nier la légitimité du droit résultant d'un engagement synallagmatique et sans reconnaître à la loi du

(140) Cf. *Note Keltogg* du 23 juin 1928, parag. relatif aux accords de Locarno. (*Europe nouvelle* du 14 juillet 1928, p. 375).

nombre, c'est-à-dire à celle du plus fort, la primauté dont elle a été déclarée déchuë.

Mais il ne suffit pas de consacrer la souveraineté du droit, encore faut-il appliquer avec mesure les règles qu'il institue.

Ici la pensée des juristes modernes rejoint celle des Théologiens.

Les règles de la guerre juste formulées jadis par eux ont subi victorieusement l'épreuve des siècles.

Sans doute doivent-elles leur pérennité à ce qu'elles émanent de ce droit naturel qui domine les lois humaines, parce qu'il s'inspire de ce sentiment d'équité qui n'est, selon la forte parole du baron Descamps, « que la loi fondamentale du juste et du bien social profondément gravée au cœur de l'homme » (141).

Rappelons en les accommodant aux institutions actuelles les principes fondamentaux que nous avons énumérés dans la première partie de notre ouvrage.

La guerre devra avoir une cause juste

Il faudra pour cela que celui que l'on attaque ait justifié par son attitude la mise en œuvre des moyens violents.

(141) Baron Descamps: *L'Influence de la condamnation de la guerre*, p. 553. — Cf. Le Fur: *Précis de Droit International Public*, p. 172. « Il existe une loi naturelle commune à tous les hommes; elle ne comporte qu'un très petit nombre de principes irréductibles, mais leur développement par la raison humaine travaillant sur le *donné expérimental* (histoire, mœurs, tradition, circonstances économiques et géographiques, etc.), est la source réelle de tout le droit découvert par la doctrine et par le juge et que le législateur, là où il en existe un (ce qui n'est pas encore toujours le cas en droit international), n'a plus ensuite qu'à constater. »

Elle devra être déclarée par l'autorité compétente

Si le Pacte n'a pas élevé au dessus des peuples une autorité souveraine, du moins a-t-il réglementé l'exercice des souverainetés particulières quand elles ont pour but de déclencher une expédition belliqueuse.

Un peuple ne pourra donc se constituer *proprio motu* mandataire de la Société et déclarer qu'il exerce au nom de celle-ci le recouvrement d'un dommage dont il a personnellement souffert.

L'intention droite

La guerre ne sera permise que si elle est nécessaire, c'est-à-dire si les peuples ont épuisé tous les moyens de conciliation et d'arbitrage que le Pacte et les traités subséquents mettent à leur disposition.

Elle ne pourra être déclarée qu'après expiration du délai prévu à l'article 12.

Elle ne pourra être entreprise si l'adversaire manifeste formellement son intention de donner satisfaction aux revendications justifiées.

Les moyens mis en œuvre devront être proportionnés au but à atteindre.

Enfin la guerre devra tendre avant tout au rétablissement de la Paix.

Elle ne sera ni l'exercice d'une vengeance ni l'application d'un châtimement (142).

(142) Il est intéressant de rapprocher les règles que nous donnons ci-dessus de celles que nous évoquons plus loin à propos de l'ancien droit de représailles.

Ici la conception ancienne de la guerre juste confine à la notion moderne de l'abus de droit.

La théorie à laquelle elle a donné naissance permet de maintenir l'exercice du droit dans ses justes limites, et d'adapter la rigueur immuable des textes aux formes essentiellement mobiles des institutions humaines.

Ces réserves étant formulées, essayons de lier le droit au fait.

II. — DE LA QUESTION DE DROIT A LA QUESTION DE FAIT

Reprenons les éléments du problème et comparons les conclusions que nous avons tirées de l'étude des articles du Pacte et plus particulièrement des articles 10 et 16 qui visent la répression de l'agression. Nous avons vu que l'agression envisagée par les deux textes n'est pas exactement la même. Aussi certains juristes, après les avoir opposés l'un à l'autre, ont-ils parfois conclu que, devant un acte d'agression les Etats membres pourraient se trouver divisés et se ranger de l'un ou de l'autre côté selon qu'ils détermineraient l'agresseur en fonction de l'article 10 ou en vertu de l'article 16 (143).

L'article 16 vise une guerre entreprise au mépris des engagements pris au Pacte tandis que l'article 10 ne sanctionne qu'une guerre menaçant l'intégrité territoriale d'un Etat.

Mais les articles du Pacte relatifs à la guerre et aux procédés de conciliation forment un tout logiquement ordonné.

(143) Cf. Commentaire de l'article 10 paru dans *l'Europe Nouvelle* et du à un « juriste éminent, dont les avis font autorité à Genève et à La Haye », n° du 25 août 1928, p. 1155.

Ces deux articles bien qu'ayant en réalité une portée différente sont conçus dans le même esprit: le Pacte comporte un double dispositif de sécurité.

D'une part, l'article 10 renforcé par l'article 11 fonde la Société des Nations sur le respect des souverainetés intérieures c'est dire sur celui des territoires dont elles font partie intégrante.

D'autre part, l'article 16 tient en respect les Etats qui seraient tentés d'engager une guerre sans avoir épuisé les moyens de conciliation prévus par les articles 12, 13 et 15.

L'article 10 vise la guerre d'agression proprement dite, l'article 16 a eu un sens plus large, il vise la guerre tout court.

Si en face d'un acte d'hostilité quelconque ne comportant pas d'invasion les membres du Conseil et les Etats membres de la S. D. N. peuvent se trouver divisés sur le fait de savoir s'il y a ou non recours à la guerre, en cas d'invasion unilatérale ils se trouveront moralement liés par la garantie. Ils ne pourront dire que l'envahi a provoqué l'autre (144), qu'il lui a causé des dommages économiques, qu'en se livrant à des préparatifs militaires il a fait planer sur lui une menace, que seule une action préventive pouvait lui permettre de triompher de son adversaire; les motifs

(144) Cf. Baron Descamps: *Op. cit.* p. 511. « ...Il ne paraît pas possible d'admettre sous le régime nouveau que la provocation à commettre un acte illicite justifie pleinement celui qui commettrait cet acte... ». Dans le même sens Ray: *Op. cit.* p. 392: « ...Rien ne nous paraît dangereux comme cette notion fluide, qui semble s'être insinuée si profondément dans l'esprit de la Société. Si l'on dit d'avance que l'agresseur est à tel moment l'Etat A, mais que, si l'Etat B fait ou ne fait pas telle chose, ce sera « aussi » l'Etat B qui sera agresseur, on encourage toutes les manœuvres et l'on conduit presque inévitablement la Société à se prononcer contre tout le monde, c'est-à-dire à ne se prononcer pour personne. »

présentés en 1923 par le délégué britannique à l'appui de son amendement sont catégoriques: « *Il faut éviter à tout prix qu'un Etat puisse engager des discussions sur le bien ou le mal de l'acte d'agression... le Pacte interdit toute invasion* ».

L'Etat qui se croyait menacé avait le moyen d'invoquer l'appui de la Société en se plaçant sous l'égide de l'article 11. Au lieu d'avoir la Société contre lui il l'aurait eue derrière lui.

Il n'est peut être pas responsable du conflit: mais il est responsable de l'agression (145); il déclenche donc contre lui le mécanisme de la garantie.

Au contraire dans le cas où l'Etat agresseur ne tombe pas sous le coup de l'article 10, où il n'établit pas à son encontre une présomption irréfragable, le Conseil où les Etats saisis en vertu de l'article 16 gardent une certaine liberté d'appréciation parce que, dans ce cas, l'acte de guerre est moins tangible, que le fait lui-même est plus difficilement contrôlable, et qu'il n'a pas une importance vitale pour l'Etat assailli.

Mais s'il est difficile de déclarer qu'un acte constitue en lui-même une agression, il est par contre facile d'éliminer

(145) Cf. Baron Descamps. — *L'influence de la condamnation de la guerre*, p. 504. « ... On ne prend pas assez garde qu'il ne s'agit pas ici d'apprécier les griefs des parties en cause, soit en eux-mêmes, soit dans leur naissance. Quand Rivier nous dit, par exemple, que le « véritable agresseur » c'est « le provocateur », c'est-à-dire « celui qui, le sachant et le voulant, rend la guerre inévitable » il nous paraît commettre une confusion qui ne peut que compliquer le problème sans l'éclaircir... ». *Idem.* Hans Wehberg. *Le Protocole de Genève*, p. 35: « N'oublions pas tout d'abord que l'agression ne saurait être prouvée sans que la démonstration ait une certaine valeur formelle, et que, par conséquent, l'agresseur n'est pas forcément le plus coupable. »

les actes qui, bien que susceptibles de déceler une *intention* agressive, ne peuvent être considérés comme des *actes* d'hostilité; ceux qui ne constituent que des *menaces* d'agression.

Si ces derniers sont susceptibles de motiver un recours au Conseil en vertu de l'article 11, *si, après un conflit déclaré et des hostilités engagées*, ils peuvent être considérés comme des éléments moraux d'appréciation qui, *jointés à d'autres éléments*, sont de nature à déceler une intention agressive chez l'une des parties et à déterminer ainsi, *en l'absence de preuves contraires*, le sens de la recommandation du Conseil — pris isolément, *in abstracto*, ils ne constituent pas en eux mêmes un fait dommageable susceptible de justifier une prise à partie guerrière. Il y a dans l'idée d'agression une idée de violence exercée par l'une des parties contre l'autre (146).

Tant que l'une d'elles ne fait pas usage de sa force, il y a une menace de guerre mais non recours à la guerre. C'est pourquoi dans la classification que nous allons opérer nous établirons une discrimination entre les mesures qui comportent l'emploi de la violence et celles qui n'en font pas usage, entre la menace d'agression et l'agression (147).

(146) Cf. Cette exclamation de M. Briand au cours des discussions qui ont eu lieu à Genève en 1927: « L'agression se traduit par quelque chose: un coup de canon, c'est tout de même un coup de canon. » *Actes de l'Assemblée 1927*, P. V., p. 92. Nous avons vu également plus haut en étudiant le Pacte Briand-Kellogg, que le baron Descamps considérait l'agression comme un emploi de « *voies de fait* ». Transgressant l'ordre pacifique établi par ce Pacte.

(147) Cf. Ray: *Op. cit.* p. 588: « A vrai dire... il nous paraît très désirable de limiter la conception de l'agression aux cas tout à fait évidents... Il ne serait pas bon que l'on s'habitue à l'idée qu'il est permis de répondre par la guerre à la simple « menace » de guerre: car on reviendrait vite à la triste doctrine de la guerre

Nous supposerons naturellement que la question de droit est écartée, c'est-à-dire que l'Etat qui prend l'initiative des mesures violentes n'y est pas autorisé (ou même tenu) par le covenant de la Société des Nations ou par l'un des traités conclus sous son égide ou compatibles avec lui.

III. — LA QUESTION DE FAIT

En prenant comme point de départ la classification implicitement établie par le Pacte nous rangerons dans un ordre de gravité croissante :

La menace d'agression.

Le recours à la guerre.

L'agression proprement dite.

Nous laisserons de côté les actes de lésion commis au détriment d'un Etat ou de ses ressortissants dans tous les cas où ils ne décèlent pas une intention agressive.

A. — MENACE D'AGRESSION.

Nous classerons sous cette rubrique les manifestations qui, tout en pouvant faire penser aux peuples contre lesquels elles sont dirigées qu'ils sont exposés à un danger d'agression, ne sauraient malgré tout être considérées comme des mesures violentes susceptibles de tomber sous le qualificatif de recours à la guerre :

1° Organisation sur le papier de la mobilisation industrielle.

préventive; seulement ce danger n'existe réellement que si l'appréciation des circonstances est laissée aux intéressés... Si, par conséquent, on ne doit pas favoriser les réactions individuelles à la simple « menace », on peut sans risque permettre au Conseil d'y parer par tous les moyens appropriés. »

- 2° Organisation de fait de cette mobilisation.
- 3° Stockage des matières premières.
- 4° Commencement des fabrications.
- 5° Préparation de la mobilisation militaire.
- 6° Exécution de la dite mobilisation militaire.

De telles mesures peuvent constituer la mise en place d'un dispositif de sécurité.

Le Pacte prohibe la guerre brusquée, il interdit de se faire justice soi-même sans avoir épuisé tous les moyens de conciliation prévus.

Mais sauf les limitations fixées par les traités pour des raisons de sécurité, il n'interdit pas d'avoir une armée (148), des canons, des navires de guerre ni de les employer à des manœuvres, voire même à des exercices de mobilisation: il interdit d'en faire usage sans avoir épuisé tous les recours qui sont offerts pour le règlement des conflits. Il en tolère l'emploi statique, il en interdit l'emploi dynamique hors les cas de guerre autorisés par le Pacte.

Chacun a le droit de verrouiller sa porte, de se placer derrière avec son fusil.

L'agresseur est celui qui cherche à pénétrer dans la mai-

(148) Cf. Larnau de: *Conférences faites aux Officiers*, pp. 23-24: « Vous remarquerez que, non seulement on consent à ce que chaque Nation ait une armée, mais que le texte impose une armée. Le texte prévoit en effet qu'une *action commune* pourra être exercée quelquefois. »

M. Larnau de évoque ici le premier paragraphe de l'article 8, ainsi conçu: « *Les membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.* »

son, où celui qui tire de l'intérieur sans avoir été agressé (nous ne disons pas provoqué).

Les cas énumérés plus haut sont ceux qui ont été cités par le Comité spécial de la Commission temporaire mixte (reproduisant l'avis de la Commission permanente consultative) comme des symptômes indiquant une intention d'agression.

La Commission prévoyait un septième cas : actes d'hostilité. Ce cas ne nous paraît pas pouvoir être placé sous le titre : menace d'agression.

Dans hostilité il y a *hostis* (ennemi).

L'opinion populaire qui trouve son expression dans le Larousse traduit hostilité (*hostilitas*) par « acte de guerre » et assimile le commencement d'une guerre au terme « ouverture des hostilités ».

Nous retrancherons donc ce cas que nous reporterons dans le paragraphe suivant.

Par contre nous ajouterons à l'énumération ci-dessus les symptômes cités dans le *Commentaire* sur le cas d'agression de 1923 :

Attitude politique de l'agresseur éventuel.

Sa propagande.

La mentalité de sa presse et de ses nationaux.

Sa conduite sur le marché international, etc...

Le peuple qui se croit menacé d'agression ne peut en aucune façon entreprendre de son propre chef des opérations comportant l'emploi de la force. Il a la faculté de s'adresser au conseil de la Société des Nations en se conformant à la procédure indiquée à l'article 11.

B. — RECOURS A LA GUERRE (art. 16).

Fidèle au devoir que nous nous sommes tracés de rester dans le cadre du Pacte nous écarterons le terme de recours

à la force, bien que ce terme nous paraisse mieux convenir aux cas que nous envisagerons dans ce paragraphe. Mais le Pacte employant le terme de recours à la guerre pour qualifier les faits prévus à l'article 16 nous utiliserons également ce vocable afin de ne créer aucune équivoque dans la détermination de la sphère de compétence de l'article 16.

Au demeurant le terme de recours à la force, tout en étant plus général, est employé dans le droit international récent dans un sens tout à fait particulier que nous étudierons plus loin. Le titre qui correspondrait le mieux au sujet traité dans ce paragraphe, à défaut de celui de recours à la force, serait sans doute celui de: recours à la violence, si la force, dont l'emploi est cependant prohibé, de quelque manière qu'elle s'exerce, ne pouvait parfois, lorsque l'adversaire ne réagit pas, s'employer sans violence.

Le recours à la guerre prévu à l'article 16 englobant tous les cas d'hostilité comportant usage de la force, y compris le cas d'agression, plus particulièrement visé par l'article 10, entraîne des sanctions d'une importance proportionnée à l'infraction et allant du simple isolement politique jusqu'à l'intervention militaire en passant par toute la gamme des mesures économiques et financières.

Nous pouvons ranger de la manière suivante les différents actes d'hostilité d'importance variable qui affectent un Etat sans menacer directement son indépendance politique et son intégrité territoriale.

a) Actes de violence commis sur mer. Blocus naval des côtes ou des ports.

b) Opérations aériennes.

c) Offensive chimique dirigée par une des parties contre l'autre.

d) Infection microbienne.

e) Actes divers d'hostilité ne comportant pas l'occupation en force du territoire adverse.

Il est fort difficile de déclarer à priori qu'un de ces actes constitue une agression.

D'abord parce qu'ils sont susceptibles de degré.

Ensuite parce que leur constatation n'a été jusqu'ici ni organisée, ni réglementée, et que l'établissement de l'acte reprochable sera de ce fait bien aléatoire.

Enfin parce que la partie incriminée ne manquera pas pour se justifier d'invoquer l'excuse de la provocation en accusant la partie adverse d'un acte également condamnable... et aussi difficile à établir » (149).

Et l'on comprend fort bien, si l'on se place à ce point de vue et si l'on tente de peser les responsabilités au milligramme que M. Scialoja ait déclaré lors de la huitième Assemblée que « l'Etat qui veut forcer son voisin par les armes ne sera jamais l'agresseur apparent » et que « pour peu qu'il ait de l'habileté politique il se fera attaquer par son voisin » (150).

Une définition ne sera efficace et juste que si elle est basée sur un concept très net de l'acte d'hostilité ou d'agression. Si un tel acte ne cause pas des dégâts assez sérieux pour qu'ils puissent être constatés d'une manière irréfutable c'est que le préjudice subi, s'il doit être réparé, ne justifie pas néanmoins le déclenchement immédiat et sans contrôle d'opérations militaires.

L'Etat victime d'actes d'hostilité aura naturellement le

(149) Van Vollenhoven: *Op. cit.* p. 62. « Erasme savait déjà et Grotius en était aussi bien persuadé, qu'on ne peut croire sur parole des belligérants, quand ils prétendent représenter la lumière en face des ténèbres. »

(150) V. *Europe Nouvelle* du 24 septembre 1927, p. 1250.

droit de riposte dans la mesure où il ne constitue que l'exercice de la légitime défense.

Mais, ce faisant, s'il sort des limites de son territoire, il rendra plus difficile la constatation de l'agression et il courra le risque d'être renvoyé dos à dos avec son adversaire ou même d'être considéré comme l'agresseur si la riposte a été hors de proportion avec le dommage subi ou le danger couru.

Nous trouvons dans le différend gréco-bulgare une illustration frappante de cette thèse (151).

Si le dommage est important la matérialité de l'agression pourra être établie d'autant plus rapidement que des commissions chargées de le constater auront été constituées dès le temps de paix. Le pays incriminé sera mis en demeure de se justifier et, s'il est incapable de le faire ou s'il oppose une fin de non recevoir, il tombera sous le coup de l'article 16.

Selon les termes de la résolution de 1921, il appartiendra « aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16, découlent directement du

(151) Ce conflit éclata dans les conditions suivantes :

Le 19 octobre 1925 des détachements grecs et bulgares placés à la frontière ayant échangé des coups de feu, le commandant des troupes grecques estima que son pays était menacé et pénétra en territoire bulgare.

Les Bulgares heureusement ne réagirent pas militairement et le 22 octobre, ils faisaient appel au Conseil de la Société des Nations. Les deux parties furent invitées à se retirer derrière la frontière.

Durant la séance du 28 octobre 1925, le Conseil déclara que la Grèce ayant pris des mesures hors de proportion avec le danger couru avait dépassé les limites de la légitime défense.

Cette Puissance fut donc invitée à réparer le dommage causé, en payant une indemnité à la Bulgarie.

Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités ».

Les membres de la Société auront donc une latitude très grande dans tous les cas où les hostilités ne se traduiront pas par l'invasion du territoire de l'un des belligérants.

Mais à partir du moment où les hostilités tournent à l'invasion, le principe de garantie qui domine constitutionnellement le Pacte, joue dans toute sa plénitude.

C. — L'ACTE D'AGRESSION (art. 10).

La violation de l'article 10 matérialisée par celle d'un territoire entraîne, comme nous l'avons montré plus haut, le *déclenchement automatique de la garantie*. Sans doute, nous objectera-t-on que nous donnons-là une interprétation extensive du Pacte, que cet acte international ne prohibe pas la guerre et que, puisqu'il faut bien se battre quelque part, un critérium d'invasion, basé sur le respect des souverainetés, aboutirait pratiquement à supprimer la guerre.

A quoi nous répondrons que la définition de l'agression ne trouve sa raison d'être que dans les cas où le Pacte prohibe formellement la guerre.

Lorsqu'il recommande, autorise, ou tolère l'emploi de la force, il n'y a pas lieu de définir l'agresseur (152).

C'est pourquoi nous avons bien précisé que l'étude de tout cas d'agression comportait l'examen préalable d'une question de droit :

Les adversaires ont-ils épuisé tous les recours que leur donne le Pacte et les traités subséquents?

(152) L'agression dit M. Redslob « est une attaque en désaccord avec le droit. » Redslob: *Op. cit.* p. 121.

Les deux Etats n'avaient-ils pas conclu entre eux une Convention d'arbitrage et les clauses de celles-ci ont-elles été respectées?

Le délai imposé par l'article 12 est-il expiré?

Un des peuples en conflit ne tombe-t-il pas sous le coup d'une de ces définitions particulières qui, reconnues par un traité inter-parties, s'incorporent à la question de droit?

Exemple: la violation d'une zone démilitarisée pour les signataires de Locarno.

L'Etat qui prend l'initiative d'envahir un autre Etat, établit à son encontre une présomption formelle d'agression.

Si le Conseil avait la liberté de déclarer que le pays envahi est l'agresseur, il légitimerait l'agression et, en poussant les choses jusqu'à l'absurde, il pourrait dénier au pays envahi le droit de se défendre — il aurait même le devoir de se joindre à l'envahisseur. Ce faisant il serait en contradiction avec le Pacte. Si dans les autres cas de recours à la guerre prévus, le Conseil et les Etats ont, selon l'interprétation actuellement en honneur depuis 1921, une complète latitude pour déclarer quel est le responsable, dans celui-ci ils sont formellement liés par l'obligation de garantie: l'agresseur est celui qui viole l'intégrité territoriale d'un autre Etat, « le Pacte interdit toute invasion »:

L'agresseur est celui qui traverse en force la frontière

IV. — IMPORTANCE PRATIQUE DU CRITÉRIUM

BASÉ SUR LA VIOLATION DE FRONTIÈRE

Ce criterium, auquel nous conduit le développement logique du principe contenu dans l'article 10, n'a pas seulement une valeur théorique: c'est lui qui s'est imposé par la force

des choses chaque fois que la Société a eu à intervenir dans un conflit.

Le premier incident sérieux auquel la Société eut à faire face fut le différend italo-grec dont nous nous occuperons plus loin (153).

A la suite de l'assassinat en territoire grec du général Telini et de plusieurs membres de sa mission, le Gouvernement italien, après l'envoi d'un ultimatum, fit bombarder la citadelle de Corfou et occuper l'île.

Bien que l'Italie eût enfreint, sous deux chefs différents, les obligations créées par le Pacte et qu'il n'y eut pas lieu de rechercher les symptômes permettant de déterminer celui des deux pays qui avait pris l'initiative des hostilités, l'absence de réaction de la Grèce ayant suffisamment établi les responsabilités, l'occupation de Corfou fut considérée par le Conseil et par la plupart des Membres de la Société comme un fait particulièrement grave.

Deux ans plus tard, lors du conflit gréco-bulgare (151), M. Briand, président du Conseil de la Société, imposa aux parties, avant toute discussion, l'obligation de se retirer derrière la frontière.

C'est l'invasion même qui servit de base à la détermination des responsabilités. M. Chamberlain fit remarquer à ce propos que « les autorités locales et le Gouvernement grec, avaient toute latitude pour prendre, *à l'intérieur de leurs frontières*, les mesures militaires qu'ils jugeaient compatibles avec leur sécurité » (154).

C'est également la nécessité de respecter l'intégrité territoriale des Etats qu'invoquait le Président du Conseil lors-

(153) Voir: Mesures de rigueur entre Etats.

(154) *J. O. de la Société des Nations*, février 1926, p. 173.

qu'il adressait aux Gouvernements de la Bolivie et du Paraguay, Etats entre lesquels des hostilités étaient sur le point d'éclater, deux télégrammes dans lesquels il les invitait « à limiter toutes mesures militaires de caractère défensif à celles qui ne peuvent être considérées comme agressives à l'égard de l'autre pays, et qui ne peuvent pas entraîner le danger que les forces armées entrent en contact... » (155).

Or, les mesures ainsi autorisées ne sont-elles pas exclusivement celles qui sont prises à l'intérieur de la frontière?

Enfin, plus récemment, le rapport adopté à l'unanimité par l'Assemblée le 24 février 1933, à l'occasion du conflit sino-japonais, déclarait, après avoir formellement reconnu la souveraineté de la Chine sur la Mandchourie, que la présence des troupes japonaises en dehors de la zone du chemin de fer sud-mandchourien était *incompatible* « avec les principes de droit auxquels doit se conformer la solution du différend » (156).

En établissant un parallèle entre la constatation de la souveraineté de la Chine et l'irrégularité de l'occupation nipponne, le Conseil n'a-t-il pas implicitement consacré la théorie que nous venons de développer?

Nous essayerons dans les pages qui suivent de tirer de notre théorie toutes les conséquences utiles.

(155) *Ibid.* janvier 1929, pp. 72, 73.

(156) Rapport présenté à l'Assemblée, Document A (EXT.) 22, 1933. VII, p. 20.

« L'ASSEMBLÉE

1° Constatant que la souveraineté sur la Mandchourie appartient à la Chine.

a) Considérant que la présence des troupes japonaises en dehors de la zone du chemin de fer sud-mandchourien et les opérations entreprises par elles en dehors de cette zone sont incompatibles avec les principes de droit auxquels doit se conformer la solution

CHAPITRE IV

APPLICATION DE NOTRE THÉORIE

Nous avons dégagé le grand principe du Pacte: la Société des Nations est fondée sur la reconnaissance et le respect des souverainetés intérieures des Etats.

Nous avons distingué l'agression caractérisée par l'invasion (qui constitue une violation tangible du principe fondamental consacré par l'article 10) du recours à la guerre, cas plus général (visé par l'article 16).

En cas d'invasion la détermination de l'agression résulte d'un fait brutal: des troupes armées relevant d'un Etat se trouvent sur le territoire d'un autre Etat.

En cas d'attaque ne comportant pas d'invasion, l'Etat lésé saisira le Conseil qui appréciera la réalité et l'importance de l'acte de guerre commis et recommandera la solution à prendre (157).

du différend, et qu'il est nécessaire d'établir au plus vite un état de fait en harmonie avec ces principes,

Recommande l'évacuation de ces troupes... »

(157) Cf. Lettre du Secrétaire Général de la S. D. N. résumant les opinions exprimées par les Membres de la Société au sujet de l'article 16, J. O. 1921, p. 430 et s. « Il résulte des opinions pro-

L'Etat lésé aura néanmoins le droit de prendre toutes mesures que comporte la situation et lui seul aura qualité selon les termes du pacte Briand-Kellogg « pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense ».

Il est bien entendu que dans le cas où il existe un traité entre parties conclu dans le cadre du Pacte et donnant une définition particulière de l'agression, cette définition s'applique par priorité, les conventions régulièrement formées faisant, selon un principe constant, la loi des parties. C'est ainsi que la violation de la zone démilitarisée par les articles 42 et 43 du Traité de Versailles est assimilée par les signataires des Accords de Locarno à la violation d'un territoire.

Notre critérium présente l'avantage :

1° De permettre une interprétation logique de l'article 17.

2° D'être en parfait accord avec les normes établies par le Pacte de Paris et en particulier avec les réserves admises par la note Kellogg du 23 juin 1928.

3° De permettre une détermination facile de l'état de légitime défense.

4° De distinguer les mesures de représailles compatibles avec le Pacte de celles qui ne le sont pas.

visoirement exprimées par l'Assemblée que, le Secrétaire général signale au Conseil tous les faits établissant, selon lui, qu'un Etat est en rupture de Pacte; le Conseil, a la demande d'un de ses membres, se réunit, et envoie le procès-verbal à tous les membres; dès qu'un membre est convaincu qu'il y a rupture de Pacte, il prend toutes les mesures nécessaires à l'application du premier alinéa de l'art. 16. »

Dans le même sens, Résolutions de l'Assemblée relatives à l'arme économique adoptées le 4 octobre 1921 (plus particulièrement paragraphes 5 et 6).

5° De faire ressortir le lien juridique existant entre la plupart des définitions officiellement proposées ces temps derniers et le Pacte fondamental aux règles duquel tous les Etats Membres de la S. D. N. ont une fois pour toutes adhéré.

Nous allons discuter successivement ces différentes propositions.

I. — NOTRE THÉORIE ET L'ARTICLE 17 DU PACTE

Nous avons longuement insisté sur le caractère contractuel du Pacte. Les obligations qui en découlent, avons-nous dit, ne diminuent en rien la souveraineté des Etats membres puisqu'ils ont, de leur propre gré, accepté de s'y soumettre.

L'article 17 paraît toutefois, à première vue, infirmer notre théorie, puisqu'il envisage l'éventualité d'imposer certaines obligations à des Etats non signataires du Traité.

Cet article dit en effet:

« En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées juste par le Conseil ».

L'article 17 ne contredit cependant pas la théorie générale développée plus haut.

En dégageant le principe qui domine le Pacte nous nous sommes simplement attachés à caractériser la nature et la portée des engagements pris par les Membres entre eux mais nous n'avons pas considéré la Société dans ses relations avec les Etats non membres.

En ce qui concerne ceux-ci nous estimons que le Pacte ne méconnaît pas leur souveraineté.

S'il leur impose des obligations, ce sont en quelque sorte des obligations négatives.

Ils sont simplement tenus de ne pas troubler l'ordre public international.

La Société des Nations apparaît à leur égard comme une alliance défensive d'un genre spécial puisqu'elle a été conçue non pour faire prévaloir des intérêts particuliers mais pour assurer la paix dans l'intérêt général.

Si l'article 17 prévoit que le Conseil peut intervenir dans le but de régler les différends qui s'élèveraient entre deux Etats non membres, remarquons que, d'après les paragraphes 3 et 4 de l'article 17, ceux-ci ne seront tenus d'accepter cette intervention que dans les cas où un conflit imminent risquerait, en s'étendant, de mettre en danger un ou plusieurs Membres de la Société.

Par ailleurs, la responsabilité des Etats quels qu'ils soient ne sera juridiquement établie qu'en fonction des engagements préalablement souscrits par eux.

En l'absence de toute obligation contractuelle la détermination de l'agression se réduira à l'examen d'une question de fait que notre critérium permettra de résoudre d'une manière objective, puisqu'il s'inspire de l'obligation, de respecter la souveraineté des autres Etats: obligation qui relève d'une sorte de droit naturel supérieur et dont les lois, par conséquent, s'imposent à tous.

L'objectivité de ce critérium est telle qu'il joue non seulement dans le cas où il n'existe aucune obligation entre les Etats antagonistes mais aussi, dans le cas opposé où ils sont liés par des engagements particulièrement stricts comme, par exemple, ceux qui résultent du Pacte Briand-Kellogg.

II. — NOTRE THÉORIE ET LE PACTE BRIAND-KELLOGG

Nous avons situé la définition de l'agresseur dans le cadre du Covenant de 1919 sans tenir compte du Pacte Briand-Kellogg parce que la note de M. Kellogg du 23 juin 1928 interprétant ce Pacte conteste l'utilité de définir l'agresseur (158) et que, d'autre part, elle ne prévoit d'autre sanction qu'une excommunication majeure en vertu de laquelle l'Etat contrevenant à l'ordre pacifique est remis au bras séculier de la Société des Nations (159).

C'est donc en définitive le critérium découlant du Pacte de 1919 ou d'un traité conclu son son égide qui devra jouer lorsqu'il s'agira de décider de l'opportunité de mettre en œuvre les mesures d'exécution collectives sanctionnant le recours à la guerre.

Cependant, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, ce n'est pas en éliminant le mot qu'on supprimera le fait lui-même. Les éléments constitutifs du « crime d'agression » résulteront de la violation du Pacte.

Il est donc nécessaire d'établir une discrimination entre les cas autorisés et ceux qui sont défendus.

Nous prétendons que la théorie que nous avons développée permet d'établir cette distinction car la note de

(158) « Il n'est donc pas dans l'intérêt de la paix, dit cette note, qu'un traité stipule une conception formaliste de légitime défense, car il serait trop aisé à un Etat sans scrupule de s'arranger pour que les événements rentrent dans le cadre d'une définition arrêtée d'avance. »

(159) Cf. Préambule du Pacte de Paris: « Toute puissance signataire qui chercherait désormais à développer ses intérêts nationaux en recourant à la guerre devra être privée du bénéfice du présent traité, »

M. Kellogg en date du 23 juin 1928 reconnaît aux signataires du Pacte de Paris le droit de recourir à la guerre lorsqu'ils seront en état de légitime défense (160).

Or, le critérium que nous préconisons n'est autre que celui de la légitime défense.

III. — DE LA LEGITIME DÉFENSE

Comme le fait fort justement remarquer M. Redslob, la théorie de la guerre juste et celle de la légitime défense sont les deux faces d'un même problème.

C'est donc à tort que l'on a parfois cité la légitime défense comme un cas de guerre juste.

La légitimité de la défense se déduit de l'illégitimité de l'attaque:

« Tandis que l'offensive doit remplir toutes les conditions de la guerre juste, la défense elle n'a pas besoin d'accumuler pareils titres. Elle est suffisamment justifiée par le fait qu'un seul élément de la bonne guerre fait défaut à l'assaillant » (161).

L'Etat qui se défend sur son territoire dont l'intégrité est garantie par la Société des Nations a de ce fait même, un titre de guerre juste. C'est donc à l'assaillant à apporter la preuve que l'acte auquel il se livre est légitime. Faute d'apporter en se fondant sur l'article 16 une preuve susceptible

(160) Cf. Note Kellogg du 23 juin 1928. « Chaque Nation est libre, à tout moment et sans égard pour les dispositions contenues dans les traités, de défendre son territoire contre une attaque ou une invasion, et elle seule a qualité pour décider si les circonstances exigent le recours à la guerre de légitime défense. »

(161) Redslob: *Théorie de la Société des Nations*, p. 67.

de renverser la présomption établie à son encontre il doit être considéré comme « l'agresseur » (162).

Déjà avant la guerre, dit, Komarnicki (163) on était « arrivé à la conclusion (dans le monde anglo-saxon) que seuls des critères formels pouvaient donner une réponse absolument sûre à la question: qui doit être considéré comme un agresseur? C'est parmi ces critères qu'il faut par exemple ranger les formules adoptées par les traités de Bryan (164). « Sous le régime d'un traité de Bryan, le juge n'aurait qu'à vérifier si un différend a été inscrit auprès de la Commission de réconciliation, et si les 365 jours sont écoulés, s'il n'en est pas ainsi, l'agresseur est par là convaincu de crime; nul ne peut l'aider, chacun a le devoir de l'arrêter ».

L'article 12 du Pacte de 1919 institue une règle analogue.

« Tous les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage, ou à un *règlement judiciaire*, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doi-

(162) Il y a lieu de rapprocher le critérium que nous donnons ici de l'avis exprimé par les Membres du Comité spécial de la Commission temporaire mixte dans le *Commentaire relatif à la définition du cas d'agression*: « Si les troupes d'une Puissance envahissent le territoire d'une autre Puissance, le fait en *lui-même* est de nature à constituer une présomption que la première Puissance a commis un acte illégitime d'agression. » *Document A. 111. 1923, ix* (Première Partie) p. 11.

Il est regrettable que les Membres du Comité, animés d'un trop grand désir d'objectivité n'aient pas cru devoir développer toutes les conséquences d'une si juste observation en mettant, comme nous le faisons, l'Etat envahisseur dans l'obligation de prouver son droit.

(163) Komarnicki: *Op. cit.* p. 154.

(164) Van Vollenhoven: *op. cit.*, p. 77.

vent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil ».

Quant à l'intervention de la Société en faveur de l'assailli elle est justifiée par une loi supérieure d'équité universellement reconnue non seulement dans le droit international mais encore dans le droit pénal de tous les Etats.

Le baron Descamps cite (165) à l'appui de cette thèse l'article 416 du Code Pénal belge (166) ainsi conçu: « Il n'y a ni crime ni délit lorsque l'homicide, les blessures et les coups étaient commandés par la nécessité actuelle de la légitime défense de soi-même ou d'autrui. »

L'éloquent Professeur ajoute: « Le péril crée, comme on l'a dit, un lien sacré de confraternité entre les hommes et peut leur imposer le devoir de venir en aide, dans certains cas, à la victime d'une injuste agression. »

La Société intervenant en faveur de l'assailli, dit M. Redslob, fait une guerre juste, « elle emprunte son titre justificatif à celui de l'Etat qui repousse une guerre injuste. » (167).

« Si le nouveau droit international proscrit toute alliance ou connivence d'objectif guerrier, remarque le baron Descamps (168), il ne peut atteindre tout concours à la légitime défense d'autrui dans l'ordre pacifique, auquel tous ont droit; d'autant plus qu'une telle défense peut être, dans certains cas, solidaire de la légitime défense de soi-même. »

(165) Baron Descamps: *Op. cit.* p. 475.

(166) Cet article est identique à l'article 328 du Code Pénal français.

(167) Redslob: *Op. cit.* p. 68.

(168) Baron Descamps: *Op. cit.* p. 475.

Le savant juriste considère que cette conception de la légitime défense, qui est parfaitement compatible avec les principes reconnus par le Pacte de Paris, « reçoit son expression dans les traités de la France avec la Pologne et avec la Tchécoslovaquie. » (169).

N'est-elle pas, du reste, consacrée par l'article 16 du Pacte qui déclare que, si un Membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 « il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société? »

Nous ne saurions terminer cet exposé sans confronter notre critérium avec la conception anglo-saxonne de la légitime défense.

Nous savons que les Etats-Unis se réclament de la doctrine dite de Monroe dans leurs relations internationales. Elle n'a pas été invoquée par M. Kellogg lors de la conclusion du Pacte mais dans son rapport au Sénat Américain, M. Borah a formellement déclaré que la doctrine de Monroe était une expression de la légitime défense (170)

Nous savons par ailleurs que les Etats-Unis ont une conception tout à fait particulière de leur souveraineté.

L'Amérique n'a-t-elle pas toujours revendiqué « le droit

(169) *Ibid.* p. 478: « Il suffit de lire ces traités dit le baron Descamps, pour reconnaître qu'entre eux et le Pacte de Paris, non seulement il n'existe aucune incompatibilité, mais qu'ils constituent une armature de la paix telle que les Etats ont le droit de l'établir sur les bases de la légitime défense réciproque. »

(170) *Rapport Borah au Sénat américain*: « Les Etats-Unis considèrent la doctrine de Monroe comme constituant un élément de la sécurité et de la défense nationale. Dans le droit de légitime défense que reconnaît le Pacte, doit être nécessairement impliqué le droit de maintenir la doctrine de Monroe ». Cité par le baron Descamps.

de protéger même par la force et sans recourir à aucun arbitrage ou conciliation préliminaire, la vie de ses nationaux et leurs propriétés qui sont, même à l'étranger « une part du domaine de la nation » (171).

Quant au gouvernement de la Grande Bretagne, il a invoqué dans sa réponse du 19 mai 1928 une sorte de doctrine de Monroë à l'usage de l'Empire britannique. « Il y a de par le monde, dit cette note, certaines régions dont la prospérité et l'intégrité territoriale constituent pour notre paix et notre sécurité un intérêt particulier et vital. Le Gouvernement de Sa Majesté a eu soin, dans le passé, d'indiquer clairement qu'il ne saurait être toléré aucune intervention dans ces régions, dont la protection contre toute attaque est, pour l'Empire britannique, une mesure de défense personnelle ».

Comme ces réserves ne s'appliquent pas à une région géographique exactement délimitée, Hans Wehberg estime qu'il s'agit « d'une réserve très sujette à caution, d'un caractère purement impérialiste et qui ne diminue pas peu la signification du Pacte Kellogg » (172).

Quant aux colonies il considère fort justement qu'on doit les compter parmi les territoires sur lesquels on a le droit de répondre à toute attaque par la défense militaire (173).

Le point de vue américain est discuté par M. Le Fur (174) qui déclare: « Il suffit de penser à ce qui s'est passé à Saint-Domingue, à Haïti, au Nicaragua, où, au moment même des négociations, les Etats-Unis, soutenaient un

(171) Le Fur: *Précis de Droit International*, p. 297.

(172) Hans Wehberg: *La Guerre Hors la Loi*, p. 260.

(173) *Ibid.*

(174) Le Fur: *Précis de Droit International*, pp. 297 et 298.

conflit armé, dans le cas où le droit d'intervention est le plus douteux, puisqu'il amenait à une intrusion directe dans les affaires intérieures d'un pays ».

C'est pourquoi le savant professeur blâme très vivement le principe de la liberté laissée par le Pacte Kellogg aux signataires en ce qui concerne l'appréciation par l'Etat intéressé de l'état de légitime défense à cause de l'interprétation extensive que lui donnent ainsi certains Etats.

Tel est aussi l'avis de M. Ray qui remarque: « Malheureusement les parties restent juges des cas de légitime » défense » et les explications données par elles ne sont pas rassurantes » (175).

La note américaine du 23 juin compare les difficultés de la définition de la légitime défense avec celles de la définition de l'agression mais reconnaît que « c'est la même question abordée de l'angle opposé ».

Notre critérium s'applique donc également. Il permet tout en laissant aux Etats la faculté de reconnaître eux-mêmes la réalité de l'agression de donner à leur décision une base concrète.

En délimitant très exactement la compétence territoriale d'un Etat souverain, à son territoire propre, celui de ses colonies, des pays placés sous son protectorat, ou des territoires sous son mandat (176), en assimilant, comme le font les accords de Locarno et comme l'admet implicitement la note américaine, la violation d'une zone démilita-

(175) Ray: *Op. cit.* p. 370.

(176) En application de l'article 22 du Pacte: « Les engagements suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment, et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. »

risée à celle des territoires ainsi définis, nous estimons que les cas de légitime défense se trouvent suffisamment déterminés par le critérium d'agression que nous avons présenté.

Il suffira donc à tout pays qui prendra des mesures nécessitées par la légitime défense de prouver que des troupes adverses occupent en force une partie des territoires désignés ci-dessus.

L'envahisseur ne pourra se « dégager » de la présomption formelle qui pèsera sur lui s'il ne parvient à apporter devant le Conseil la preuve qu'il a été lui-même préalablement agressé dans des conditions de gravité telles qu'elles mettaient en jeu son indépendance politique ou son intégrité territoriale.

Quant aux régions qui constituent simplement des zones d'influence, à moins qu'elles n'aient été préalablement et formellement délimitées par traité enregistré conformément à l'article 18 du Pacte la violation de leur intégrité peut sans doute faire l'objet d'un recours à la Société des Nations en vertu de l'article 11, mais elle ne peut justifier le déclenchement d'une action sous le couvert de la légitime défense car, non seulement elles ne constituent pas des centres vitaux, dont la sauvegarde soit immédiatement nécessaire, mais encore, et c'est là le point essentiel, il leur manque un titre pour bénéficier de la garantie inscrite à l'article 10 du Pacte, celui qui est la base même de cette garantie; celui de constituer en quelque sorte le support de la souveraineté de l'Etat qui se dit intéressé (177).

(177) Dans le même sens: Wehberg, *La Guerre hors la loi*, p. 260.

IV. — DES MESURES DE RIGUEUR ENTRE ETATS

La question a été fort discutée de savoir quelles étaient les mesures de rigueur entre Etats membres de la Société des Nations qui, sans constituer des actes de guerre proprement dits, peuvent être considérés comme non compatibles avec l'ordre pacifique qu'il instaure.

Il est d'usage, dit M. Moye (178), de diviser en quatre catégories les solutions violentes autres que la guerre.

Ces catégories sont: 1° La rétorsion; 2° les représailles; 3° l'embargo; 4° le blocus pacifique ou économique.

La rétorsion est une mesure de réciprocité prise par un Etat dans l'exercice de son droit mais dans le but de léser un autre Etat dont il croit avoir à se plaindre.

Les représailles, qui s'exercent dans le même but, présentent cependant un caractère de violence plus accusé en ce qu'elles comportent la violation d'un droit.

L'embargo consiste dans la saisie provisoire d'un navire appartenant à une autre puissance.

Le blocus, qui s'exerce habituellement sur mer, a pour but d'isoler économiquement un port ou un pays.

Néanmoins ces mesures ayant un but analogue et ne différant que par leur nature ou leur degré de gravité, on les désigne souvent sous le terme général de représailles.

Au Moyen âge, les théologiens autorisaient les représailles dans les cas où la guerre était juste, car les mesures qu'elles comportent sont préférables à la guerre elle-même. Mais à cette époque on désignait surtout sous ce nom-là le droit accordé à un particulier envers lequel un étranger avait contracté une dette, et qui ne pouvait obtenir

(178) Marcel Moye: *Le Droit des Gens modernes*, p. 376 et s.

justice du prince ou de la ville dont celui-ci dépendait, de saisir les biens d'un autre étranger sujet du même prince ou appartenant à la même ville que son débiteur (180).

En fait jusqu'au XVIII^e siècle, les représailles entre Etats telles que nous les concevons aujourd'hui furent confondues avec la guerre (181).

Quand la distinction entre la guerre et les représailles fut établie l'usage de celles-ci fut soumis à certaines conditions (182).

1° Elles devaient avoir une cause juste (résultant d'un agissement illégal de la partie adverse);

2° L'Etat lésé devait avoir épuisé tous les moyens pacifiques de régler le différend (183);

3° Il fallait qu'il y eut un rapport de proportion entre les mesures adoptées et l'injustice commise.

Si l'on considère que le Pacte donne le moyen de régler les différends entre Etats, par conséquent que les représailles ne seront compatibles avec cet acte international que dans les cas où il autorise ou tolère la guerre (184), il

(180) Cf. Vanderpol: *Op. cit.*, p. 172 et s.

(181) Politis: *Les représailles entre Etats Membres de la Société des Nations*, p. 7.

(182) Cf. Redslob: *Théorie de la Société des Nations*, p. 59. — Gralinski: *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux*, p. 78.

(183) Cette règle existe encore aujourd'hui. Voir l'opinion exprimée par M. Basdevant: *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Venezuela* (1902-1903) (*Revue Générale de Droit international public*, 1904, p. 373).

(184) Politis: *Les représailles entre Etats Membres de la Société des Nations* (*Revue générale de droit international public* 1924, p. 11). « Désormais la vie internationale a une certaine organisation ou, pour la solution des conflits, les procédés pacifiques ont le pas sur des procédés violents.

» Les Etats ne sont plus livrés à leurs seuls moyens pour obtenir

n'y a plus lieu de se demander quels sont les actes qui sont autorisés mais quels sont ceux qui, formellement incompatibles avec l'esprit et avec la lettre du Pacte, sont susceptibles d'être considérés comme des actes d'agression et de justifier par conséquent l'emploi immédiat de la force par l'Etat lésé.

Notre critérium permet d'établir cette discrimination. En aucun cas les dispositions prises ou les moyens employés ne devront attenter à la souveraineté des Etats contre lesquels ils seront dirigés et par conséquent ne pourront entraîner une violation des territoires placés sous leur compétence.

C'est ainsi que, bien que constituant des actes inamicaux susceptibles de recours devant la Société des Nations, ne pourront en aucun cas être assimilés à une agression justifiant une prise à partie armée:

La suspension des relations diplomatiques (185);

justice. La Société des Nations ajoute à la garantie qu'ils puissent dans leur propre force une garantie supplémentaire mais principale sous le rapport de la priorité car c'est à elle que ses membres se sont engagés à avoir tout d'abord recours. Il s'ensuit qu'entre eux l'usage des représailles constituées par des actes d'hostilité n'est plus juridiquement possible avant l'emploi de la procédure organisée par le Pacte. »

(185) « La suspension des relations diplomatiques est une manifestation grave de désapprobation et de mécontentement ». H. Taylor, *A treatise of international law*, p. 452 ou « Pareille mesure est un avis comminatoire sérieux et réfléchi d'avoir à donner les satisfactions réclamées » Pradier Fodéré: *Droit International*, XI, p. 446, cités par le baron Descamps, p. 517. L'éminent professeur ajoute: « Observons au demeurant que ni dans le droit ancien, ni dans le droit nouveau le retrait des agents diplomatiques ne peut être considéré, sauf manifestation catégorique de nature contraire, comme signe de rupture des relations pacifiques. » Baron Descamps: *Op. cit.*, p. 517. En sens contraire Schuecking et Wehberg: *Op. cit.*, p. 607.

Des mesures de rétorsion (186);

Des représailles d'ordre juridique économique ou financier, l'embargo mis sur un navire de commerce et, d'une manière générale la saisie en territoire étranger de biens appartenant soit à un Etat, soit à ses ressortissants (187), etc...

Par contre sont considérés comme actes de guerre (188):

L'occupation temporaire même pacifique (189), sauf lorsqu'elle est effectuée en application d'un

(186) Cf. Baron Descamps: *Op. cit.* p. 517. Le Fur: *Droit international*, p. 478, en ce qui concerne les modifications apportées aux tarifs douaniers.

(187) Cf. Politis: *Les représailles entre Membres de la S. D. N.*: *Op. cit.* pp. 9-10. « La séparation entre la guerre et les représailles n'est pratiquement possible que s'il s'agit d'actes d'hostilité isolés, tels que l'embargo, la saisie d'une propriété publique ou privée. »

(188) Cf. Politis: *Op. cit.* pp. 9-10: « Mais lorsque les représailles se généralisent, lorsque l'Etat qui les exerce organise une expédition armée, procède à des bombardements ou à des occupations territoriales, il n'y a plus de différence spécifique avec la guerre: il serait contraire à la réalité des choses d'affirmer alors que la Paix n'est plus rompue. Le seul critérium encore possible d'une distinction ne pourrait se trouver que dans l'intention de l'agresseur manifestée par une déclaration de guerre ». Dans le même sens Charles de Visscher. *L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec*. R.D.I.L.C. 1924, p. 385. — Wehberg: *Le Protocole de Genève*, p. 38: « On ouvrirait les portes à la transgression de l'article premier, dit Wehberg, si on admettait les représailles d'ordre militaire. En effet, si l'on admet le principe des représailles, il faut admettre que la résistance à ces représailles est illégale et que les sanctions prévues à l'article 16 seront applicables en cas de résistance. »

(189) Cf. Wehberg: *La Guerre hors la Loi*, pp. 271-272.

traité (190) ou dans les cas autorisés par le Pacte (191).

L'embargo sur les navires de guerre parce qu'ils font partie du territoire de l'Etat (192).

Le bombardement terrestre ou aérien (193), l'envoi de gaz, l'infection microbienne, le blocus, car il ne peut s'exercer dans les eaux territoriales d'un Etat sans porter atteinte

(190) Cf. Le Fur: *Op. cit.* p. 480. « On peut citer à titre d'exemple l'occupation de la Ruhr faite en 1923 par les troupes françaises et belges en vertu des dispositions du Traité de Versailles (V. les paragraphes 17 et 18 de l'annexe II à la partie VIII et l'article 430 de ce traité, dans le *Recueil de textes*, pp. 361 et 453) ».

Dans le même sens Redslob: *Op. cit.* p. 58, qui considère l'occupation de la Ruhr comme un exemple désormais classique de la représaille. « Les conditions qui sont à la base de la représaille et lui donnent son caractère légitime étaient remplies », dit ce juriste dont les avis font autorité.

(191) « L'Etat qui a triomphé dans le jugement n'a pas le devoir, il a certainement le droit d'agir pour réaliser sa juste revendication et d'employer, le cas échéant, la force armée. C'est un droit qui résulte de la loi internationale commune, précisons, c'est un droit qui dérive en bonne logique de l'institution bien établie de la représaille ». Redslob: *Op. cit.*, p. 58.

(192) Moye: *Op. cit.* p. 287. Le Fur: *Op. cit.* pp. 401 et 482. M. Le Fur cite le cas « de la corvette allemande *Vineta* saisissant en 1872, à la suite du refus de payer une indemnité réclamée par l'Allemagne, deux corvettes haïtienne à Port-au-Prince. C'était un embargo bien spécial pratiqué dans un port de l'Etat même dont on avait à se plaindre; il est clair que si la République haïtienne avait été aussi forte que l'Allemagne, elle eut pu voir dans un tel acte une atteinte directe à sa souveraineté et répondre par une déclaration de guerre. »

(193) Cf. Le Fur: *Op. cit.* p. 481: « ... le bombardement constitue toujours une mesure de violence, en réalité un acte de guerre, en contradiction par conséquent avec le Pacte qui prohibe le recours à la guerre entre les Etats signataires.

à sa souveraineté (194), ni en haute mer parce qu'elle est libre (195).

Est-ce à dire que l'Etat victime d'une mesure incompatible avec le Pacte aura dans tous les cas le droit d'envahir l'Etat qui aura pris l'initiative de cette mesure?

Non, car si l'Etat lésé a un droit de riposte fondé sur la légitime défense cette riposte devra être proportionnée au dommage subi et surtout au péril couru.

Nous trouvons une illustration de la thèse que nous soutenons dans l'affaire de Corfou.

Le général italien Tellini ayant été assassiné en territoire grec avec plusieurs de ses compatriotes, alors qu'il remplissait une mission de délimitation de frontières, le gouvernement italien envoya un ultimatum à la Grèce puis les troupes italiennes occupèrent Corfou après en avoir bombardé la citadelle.

Après diverses discussions de compétence le différend fut réglé par la Conférence des Ambassadeurs. D'importantes questions d'ordre juridique ayant été agitées à propos de cet incident, le Conseil décida de soumettre ces questions à un Comité de juristes. L'Italie soutenait qu'elle n'avait commis aucun acte de guerre mais qu'elle avait

(194) NOTE DE L'AUTEUR. — En assimilant les eaux territoriales au territoire lui-même nous donnons une interprétation extensive mais logique de l'article 10. Nous tenons d'ailleurs à faire remarquer que cette assimilation a été consacrée par le paragraphe 2 de la « *Convention générale en vue de prévenir la guerre* ». Ce paragraphe prévoit en effet le cas où « les forces d'une puissance ont pénétré sur le territoire ou dans les eaux territoriales d'une autre. »

(195) Cf. Moye: *Op. cit.* p. 256: « La mer est véritablement comme l'atmosphère, un bien commun à tous les hommes, qu'on ne peut ni acheter ni vendre... Chacun ayant le droit de s'en servir, il s'ensuit logiquement que personne ne peut s'en arroger la maîtrise exclusive. » Dans le même sens Le Fur: *Op. cit.* p. 398 et s.

employé simplement des mesures de coercition. Le Comité, prié de se prononcer sur le bien ou le mal fondé de cette allégation, donna la réponse suivante :

« Des mesures de coercition qui ne sont pas destinées à constituer des actes de guerre peuvent être conciliables ou non avec les termes des articles 12 à 15 du Pacte, et il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci. »

Le Conseil approuva en bloc l'interprétation des juristes. Mais cette version donna lieu à de nombreuses critiques.

Les divers points de vue qui furent exposés à cette occasion par les juristes les plus avertis corroborèrent entièrement notre critérium. M. Branting (Suède) soutint que l'emploi de la force n'était pas dans ce cas compatible avec l'esprit du Pacte. Le Président Guani (Uruguay) déclara qu'en dehors des représailles d'ordre juridique, économique ou financier, aucun Etat ne peut *proprio motu* se livrer à un acte de force quelle que soit la qualification dont il le couvre.

Plusieurs gouvernements discutèrent l'autorité de cet avis et manifestèrent le regret de ne pas trouver dans la réponse des Juristes le critérium des mesures permises (196). Le gouvernement suisse remarqua (197) que « l'obligation de respecter le territoire des Etats découle des termes mêmes de l'article 10 du Pacte » ce qui est le fondement même de notre thèse.

A la suite de ces observations, le Conseil déclara (198)

(196) *J. O.* 1926, p. 503 et s.

(197) *Ibid.*, pp. 610-611.

(198) *Acte de l'Assemblée* 1926, P. V., p. 63 et p. 156 (Annexe 2).

que l'avis des Juristes ne constituait par une interprétation définitive et qu'il tiendrait compte, le cas échéant, des diverses opinions qui s'étaient manifestées en cette occasion.

Reproduisant l'avis du Comité, M. Redslob ajoute simplement: « C'est le droit trébuchant dans les broussailles de la diplomatie » (199).

« Si l'on admet que l'article 10 institue la protection possessoire, dit M. Ray (200), — et comment n'admettrait-on pas ce minimum? — il est difficile d'accepter l'emploi de ce que l'on nomme des « mesures de coercition ». Il ne faut pas oublier que tous différends éventuels sont soumis d'avance par le Pacte à des procédures qui impliquent temporairement l'abstention des mesures de force tout au moins contre un gouvernement reconnu responsable de ses actes, susceptible d'être cité. »

Si nous appliquons brutalement notre critère nous constatons que l'Italie — alors qu'elle n'avait pas à redouter une agression de la part de la Grèce et qu'elle ne se trouvait pas par conséquent en état de légitime défense a — *sous deux chefs différents* — encouru, aux termes du Pacte, la qualification d'agresseur:

En bombardant la citadelle de Corfou (article 16);

En occupant l'île (art. 10);

sans avoir épuisé tous les recours que lui donne le Pacte et sans avoir respecté le délai prévu à l'article 12.

(199) *Op. cit.*, p. 77.

(200) *Comm.* p. 358.

CHAPITRE V

LES CRITERIUMS RECEMMENT ADOPTES
OU PROPOSES

Le Commentaire sur un cas d'agression avait, nous l'avons vu, tenté de rechercher la responsabilité de l'agression non dans un acte concret mais dans des manifestations impondérables d'hostilité, dans l'intention plutôt que dans l'acte lui-même.

Mais une telle conception ne pouvant aboutir à un résultat pratique, les auteurs du Protocole de Genève s'étaient ralliés en désespoir de cause à une formule empirique « l'agresseur est celui qui repousse l'arbitrage ».

Depuis, les diplomates et les juristes qui se sont efforcés d'atteindre la guerre dans ses œuvres vives en déterminant l'agresseur sont revenus à une conception plus logique et plus nette de l'agression.

Nous ne parlerons que pour mémoire des Accords de Locarno que nous avons déjà évoqués dans notre deuxième chapitre et qui, tout en demeurant dans les normes de l'orthodoxie genevoise, doivent leur efficacité à une conception concrète de l'agression.

Les Etats s'engagent en effet par ces accords à ne se livrer à « aucune attaque ou invasion » (article 2).

La plupart des conventions qui ont été proposées par la suite se sont inspirées des mêmes principes.

Citons tout d'abord les propositions allemandes au Comité d'arbitrage et de sécurité,

I. — LES PROPOSITIONS ALLEMANDES
AU COMITÉ D'ARBITRAGE ET DE SÉCURITÉ

Ces propositions ont été présentées par le gouvernement allemand le 22 février 1928 en vue d'assurer d'une manière plus efficace la mise en œuvre de l'article 11. Le paragraphe qui nous intéresse plus particulièrement est le troisième qui était ainsi conçu : « *Pour le cas ou les hostilités, de quelque nature qu'elles soient, seraient déjà engagées sans que toutefois, selon l'avis du Conseil, les possibilités d'un arrangement pacifique aient été épuisées, les Etats pourraient prendre par avance l'engagement d'accepter, à la proposition du Conseil, un armistice sur terre, sur mer et dans l'air, notamment avec obligation pour les deux parties en cause de retirer les forces qui auraient pénétré en territoire étranger et d'assurer le respect de la souveraineté de l'autre Etat.* »

Nous voyons donc très nettement établie dans la dernière partie de cette proposition une association entre l'idée d'intégrité territoriale et celle de respect de la souveraineté.

Les termes employés qui rappellent ceux de l'article 10 indiquent d'une manière indiscutable la liaison de droit et de fait que les auteurs de cette proposition établissaient entre l'acte matériel que constitue l'invasion d'un territoire et le principe reconnu par l'article fondamental du Pacte.

Le troisième paragraphe de ce texte corrobore donc implicitement la thèse que soutenait en 1923 le délégué britannique sir Willoughby Dickinson (201) ainsi que l'interprétation de l'article 10 que présentait M. Scialoja

(201) Voir plus haut, p. 87.

lorsqu'il édifiait la théorie de la protection possessoire (202).

Après des discussions diverses au cours desquelles les propositions allemandes durent subir quelques modifications, un accord important fut réalisé. Il donna lieu à un *Modèle de Traité en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre*, qui fut transformé par la suite, sur l'initiative de la délégation britannique, en une *Convention générale*.

D'après ce dernier texte, il ne suffit pas que les forces d'une Puissance aient envahi un territoire étranger pour que l'état de guerre soit créé. Il faut encore que l'Etat lésé résiste par les armes (203).

Ainsi, nous voyons consacrer officiellement cette thèse déjà soutenue par quelques juristes et au sujet de laquelle nous formulons toutes réserves que l'état de guerre résulte non du fait de l'envahisseur mais de celui de sa victime.

Que l'invasion se soit produite ou qu'il n'y ait que simple menace de guerre « le Conseil pourra fixer des lignes qui ne pourront pas être dépassées par les forces terrestres, navales ou aériennes, ainsi que, en tant que de besoin pour éviter les incidents, par les aéronefs civils ». (Art. 2.)

Si l'un des Etats ne tient pas compte des prescriptions du Conseil celui-ci pourra employer toutes mesures qu'il jugera utiles pour assurer le respect de l'ordre.

« Si la guerre éclate à la suite de cette violation les H. P. C. considéreront la dite violation comme fournissant la présomption que la partie qui s'en est rendue coupable

(202) Voir plus haut, p. 91.

(203) Cf. Ray, *Politique et Jurisprudence de la S. D. N.*, pp. 65 et 66 (2^e supp.)

a recouru à la guerre au sens de l'article 16 du Pacte ». (Art. 5.) (204).

Le critérium posé par la convention comporte donc en cas d'invasion une solution analogue à celle que nous préconisons en nous basant simplement sur le principe fondamental du Pacte et sur le droit de légitime défense. Le fait qu'un Etat se défend sur son territoire crée, avons-nous dit, une présomption en sa faveur, c'est donc à l'Etat qui attaque de présenter un titre de guerre légitime, faute de quoi il doit être considéré comme agresseur.

Nous estimons donc que cette présomption qui découle de l'article 10 du Pacte doit jouer même dans les cas où le Conseil n'a pas prescrit préalablement des mesures conservatoires et à l'égard de tout Etat, Membre de la Société qu'il ait signé ou non la Convention précitée.

D'autre part, en ce qui concerne cette Convention, nous déclarons que le fait de considérer que l'état de guerre n'est créé que par la résistance de la victime constitue une régression sur le principe du Pacte.

L'occupation par les forces d'un Etat d'un territoire appartenant à un autre Etat porte une atteinte grave à ce principe.

Outre qu'il est illogique de faire dépendre la qualification d'un acte d'un élément indépendant de la volonté de son auteur, le fait d'admettre qu'il n'y a état de guerre, et partant agression pleinement consommée, que si l'Etat envahi résiste, peut inciter celui-ci à recourir à la force des armes afin de donner à l'acte illégal de son adversaire un caractère plus accusé.

(204) Il s'agit là d'une présomption simple admettant la preuve du contraire. Cf. Rapport du Comité spécial présenté par le Docteur Lange, *Document A. 9. 1931 VII.*

De là à rendre la victime responsable du conflit il n'y a qu'un pas qui est vite franchi. Wehberg n'allait-il pas jusqu'à dire, en s'appuyant sur le point de vue que nous combattons, que l'Etat envahi devra demander l'autorisation de se défendre (205).

Une telle assertion n'est-elle pas contraire au droit de légitime défense formellement reconnu par le Pacte Kellog lui-même?

Ne pas admettre l'inviolabilité des frontières hors les cas consacrés par les traités c'est justifier par avance toutes les excuses et par là toutes les entreprises.

En se plaçant à ce point de vue il serait logique de considérer comme parfaitement admissibles les justifications présentées par l'Italie en 1923 et de déclarer que cette Grande Puissance n'avait commis aucun acte contraire au Pacte en bombardant la citadelle de Corfou puisque la Grèce n'avait pas riposté et que l'Etat de guerre n'existant pas il ne pouvait y avoir par conséquent agression. Nous rejetterons donc formellement tout critère d'agression comportant un élément indépendant de la volonté de l'auteur de l'acte illégal et nous nous en tiendrons à la constatation de l'acte d'hostilité ou de l'invasion dûment constatés.

C'est à ce principe que nous revenons avec le Plan constructif français présenté à la conférence du désarmement.

II. — LE PLAN FRANÇAIS

Nous avons montré qu'après l'échec du Protocole de

(205) WEHBERG: *Le Protocole de Genève*, pp. 94, 95. « C'est donc seulement quand l'Etat dont le domaine est violé résiste par des moyens militaires qu'il y a guerre d'agression et, par conséquent, occasion d'utiliser les sanctions... Il est, par conséquent nécessaire d'imposer cette exigence que la résistance armée d'un Etat objet d'agression ne doit avoir lieu qu'avec l'assentiment préalable du Conseil de la Société des Nations ».

Genève les juristes s'étaient efforcés de résoudre séparément les principales difficultés qui s'opposaient à la réalisation de l'unanimité nécessaire sur un traité susceptible d'établir la paix d'une manière définitive.

Depuis, les traités de Locarno ont montré qu'une entente générale pouvait s'établir sur un critérium d'agression. Le Pacte Kellogg a posé un principe admirable, nous l'avons dit, mais dépourvu de toute efficacité juridique.

Enfin l'Acte général d'arbitrage a donné aux Etats de bonne volonté la possibilité d'assurer dans tous les cas le règlement pacifique des conflits qui pourraient s'élever entre eux.

Le Plan français coordonne aujourd'hui les résultats acquis.

Plus général et plus complet que le Covenant de 1919 puisqu'il prohibe formellement la guerre hors les cas où celle-ci se présente sous la forme d'une exécution collective, il emprunte à chacun des traités que nous avons énumérés ci-dessus les dispositions qui ont déjà reçu la consécration d'une adhésion unanime; il en élimine les parties faibles; il en comble les lacunes.

Tout en adoptant comme principe de base celui que proclame le Pacte de Paris, il anime d'une vie intense ce texte juridiquement mort-né.

Nous avons, en effet, mis en lumière dans notre second chapitre les particularités qui rendent ce Pacte inefficace et même dangereux car il peut inspirer à ceux qui n'ont pas le sens des réalités une sécurité inexistante.

a) La paix qu'il proclame, il ne la garantit pas.

b) Il ne donne aucun moyen de régler les différends qui se présenteront inévitablement et ne peut ainsi qu'orienter les peuples vers les solutions désespérées.

Bien mieux il peut dans certain cas entraver une action

collective alors qu'il ne gênera certainement pas le fauteur de troubles envers lequel, il ne prévoit pas de sanctions.

c) Enfin il ne condamne pas formellement l'ancienne conception américaine du droit de neutralité et ne permet pas de préjuger de l'attitude que prendrait à l'égard de celui-ci les signataires du Pacte non Membres de la Société.

Nous allons voir comment le Plan français pallie à cette carence.

a) *La Garantie*

Les dispositions prévues dans la *Section A* contre l'agression donnent au Plan français le caractère d'efficacité qui manque au Pacte Briand-Kellogg.

Elles organisent la coopération entre les Etats contractants en consacrant le droit à l'assistance : « *Lorsqu'un territoire relevant de l'une des puissances signataires, sera attaqué par des forces étrangères ou envahi par elles.* »

Ainsi nous voyons apparaître ici le critérium territorial que nous préconisons et qui procède nous l'avons dit du principe fondamental sur lequel repose le Covenant de 1919: le respect de la souveraineté intérieure des Etats, matérialisé par celui de son territoire. De ce critérium découle logiquement celui de la légitime défense.

Le Plan a une expression heureuse pour définir celle-ci d'une façon concrète: c'est « le refoulement de forces armées ayant pénétré violemment sur le territoire de l'Etat qui se défend ».

Une telle précision élimine toutes les interprétations extensives du droit de légitime défense qui avaient été formulées lors de la signature du Pacte Briand-Kellogg.

Enfin « l'action entreprise en exécution de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations ou spécialement autorisée pour toute autre raison, par le Conseil ou l'assemblée de

la Société des Nations » ne saurait en aucun cas être considérée comme une agression.

Il y a là, en effet, une action collective résultant non d'une volonté unilatérale mais de celle de la Société et destinée en son essence non à troubler l'ordre mais à le rétablir.

Nous voyons confirmer également une des idées que nous avons développées plus haut: celle que l'action de la Société ne s'inspire pas d'un principe d'ordre pénal mais qu'elle a un caractère de garantie, expression tangible de la solidarité internationale.

« Le but de l'assistance sera de faire cesser l'agression et de créer une situation de fait qui permette un juste règlement des conséquences de l'agression ».

Ainsi se trouve défini et limité, ce qui ne peut que constituer une garantie pour les Puissances signataires, le caractère de l'intervention de la Société.

Enfin, nous l'avons dit, une des grosses lacunes du Pacte Kellogg résidait dans le fait que le règlement des conflits n'était pas prévu.

b) *Le règlement des différends*

Le Plan français subordonne l'admission d'un Etat au bénéfice du Pacte à son adhésion obligatoire à l'Acte général d'Arbitrage.

Il s'en remet donc à un mode de règlement dont la valeur et l'autorité ne sauraient être discutées puisqu'il a été approuvé en son principe par tous les Membres de la Société et qu'il a reçu par la suite de nombreuses adhésions.

Mais il est des cas où un Etat ne recourant pas aux armes et ne commettant donc aucun acte d'agression, peut enfreindre cependant l'ordre établi par les traités.

Cet Etat n'étant pas en principe privé du bénéfice du Pacte Kellogg nous avons vu que la légitimité des mesures d'exécution collectives était dans ce cas, depuis la signature du Pacte de Paris, considérée comme discutable. Le défaut de règlement d'un conflit, quelque pacifique qu'il soit en son origine, peut cependant donner lieu à de graves complications. L'Etat lésé, s'il ne peut obtenir justice de la Société, est avec quelque raison tenté de se faire justice soi-même.

Une des conditions de la guerre juste n'était-elle pas autrefois qu'il n'y eut pas d'autre moyen de régler le conflit?

N'avons-nous pas dit que l'organisation créée par le Pacte présentait l'avantage d'enlever cette excuse aux Etats belliqueux?

C'est ce que les auteurs du plan français ont bien compris puisqu'ils se sont attachés à combler cette fissure que le Pacte Briand-Kellogg avait ouverte dans le Covenant de 1919:

« Au cas où l'un des signataires refuserait de se conformer aux méthodes de règlement pacifique des différends ou refuserait d'exécuter une sentence arbitrale ou judiciaire, ou de donner suite à la constatation, par le Conseil de la Société des Nations, de la violation d'un engagement international, l'autre partie saisira le Conseil qui décidera les mesures à prendre. Les puissances contractantes prêteront leur concours à l'exécution de cette décision. » (Chap. III, section A, § 4).

L'efficacité des mesures collectives est complétée par des règles qui ne laissent plus aucun doute en ce qui concerne l'attitude des États non belligérants.

c) *Le droit de neutralité*

D'après le Plan Français tout manquement au Pacte de Paris « entraînera l'interdiction de toute relation directe ou indirecte d'ordre économique et financier avec le pays agresseur ».

Ainsi disparaîtrait la vieille et traditionnelle conception de neutralité à laquelle les Américains attachent un si grand prix.

Bien que sa condamnation découle logiquement du Pacte Kellogg, comme l'avait loyalement reconnu en 1928 le sénateur Borah (206), les déclarations faites depuis par des personnalités américaines laissent quelque doute sur la façon dont les Américains conçoivent leurs obligations (207).

Le Plan français apporte donc sous ce rapport une précision nécessaire.

Il fixe ensuite certaines règles qui pallient non seulement aux causes de faiblesse du Pacte Kellogg mais aussi à celles du Covenant de 1919.

(206) *New-York Herald* de Paris du 2 juillet 1928: Toute nation qui essaiera de violer le Pacte sera virtuellement hors la loi, toute obligation de neutralité envers elle disparaît donc absolument », cité par Ray, *Comm.*, p. 371.

(207) Après avoir lu la déclaration si nette de M. Borah il est pour le moins étonnant de trouver dans les grands journaux qui ont l'habitude de se renseigner à bonne source des informations révélant chez certaines personnalités américaines une méconnaissance complète des obligations créées par le Pacte Briand-Kellogg. Citons à titre d'exemple le communiqué suivant: « L'enquête faite auprès des membres du Sénat appartenant à toutes les fractions montre que le Congrès a été surpris par la nouvelle que M. Roosevelt envisagerait l'entrée des Etats-Unis dans un Pacte consultatif et l'abandon des formules traditionnelles de neutralité et de liberté des mers ». (*Le Temps* du 29 avril 1933, p. 2).

d) *Règles concernant les décisions du Conseil*

Nous avons vu que lorsque le Conseil était divisé sur la question de savoir quel était l'agresseur, les membres liés par leur obligation de garantie, pouvaient user de la liberté que leur laissait le paragraphe 7 de l'article 15 pour prendre partie dans les deux camps opposés.

Le paragraphe 5 du Plan français en donnant force exécutoire aux décisions du Conseil prises à la majorité confère à l'organe de Genève qui exprime la commune volonté de paix le pouvoir de faire régner l'ordre d'une manière rapide et efficace, ce qui ne pourra qu'accroître son autorité.

e) *Constatation de l'agression*

Le Pacte de Paris, comme la plupart des traités ou conventions qui ont été conclus depuis 1919 présentait une grave lacune: c'est que rien n'était prévu en ce qui concerne les modalités selon lesquelles les manquements aux engagements pris pourraient être juridiquement établis.

M. Politis avait cependant bien fait ressortir lors des discussions relatives au Protocole de Genève toute l'importance de la question de fait (208). Mais aucune décision n'avaient été prise afin d'organiser dès le temps de paix des commissions chargées de constater immédiatement la réalité et l'importance de l'agression.

Le plan français adopte sur ce point la solution préconisée par le très intéressant projet du colonel Bourquin (Belgique) et qui consiste à établir d'une manière rapide,

(208) Voir rapport de M. Politis. *Documents et travaux de la cinquième Assemblée*, p. 49.

impartiale et indiscutable l'importance du fait invoqué, par l'intermédiaire de commissions de constatation composées d'agents diplomatiques et d'attachés militaires, navals et aériens accrédités auprès du Gouvernement de l'Etat agressé.

Ainsi sera réduit dans de grandes proportions le temps mort durant lequel le Conseil attendait les décisions de Commissions improvisées hâtivement au début du Conflit.

L'Etat attaqué pourra ainsi, avec le minimum de danger, attendre pour riposter la constatation du dommage dont il a souffert.

La rapidité d'intervention du Conseil permettra d'éviter certaines situations particulièrement regrettables qui auraient pu résulter dans les cas d'agression flagrante de l'intervention spontanée (mais cependant nécessaire lorsque la décision du Conseil est trop lente) des Etats liés aux belligérants par un traité de garantie comme celui de Locarno.

f) Emploi de forces de police internationales

Enfin le Plan français prévoit en sa *section B* dont nous n'entreprendrons pas l'analyse, parce qu'elle sort du cadre de notre sujet, l'organisation des forces de police internationale susceptibles d'apporter à l'Etat attaqué un secours de première urgence.

En un mot, le Plan français présente l'avantage de réunir en une œuvre d'ensemble des traités dont l'utilité et la valeur ont été déjà unanimement reconnues. Empreint d'un esprit essentiellement réaliste il s'efforce d'établir la paix non par une phraséologie creuse mais par une organisation concrète et longuement méditée.

Profondément inspiré du principe que toute organisation

humaine ne peut être basée que sur le règlement des conflits inévitables et sur la garantie qui permettra aux peuples pacifiques de suspendre la course aux armements, génératrice de conflits, il demeure dans la ligne immuable que s'est fixée la politique française: *Arbitrage, Sécurité, Désarmement*.

III. — LES PROJETS PRÉSENTÉS EN 1933

Les premiers mois de 1933 ont vu éclore une floraison de projets qui renouvelaient plus ou moins le Plan constructif français.

Notre travail n'aurait pas de terme si nous tentions de les analyser tous. Nous nous contenterons d'apprécier les principaux, quant à la détermination de l'agresseur qu'ils comportent.

A) *Le Projet britannique*

Ce projet situe la Convention dans le cadre du Traité de Paris.

Selon l'article 2, « toute guerre entreprise en violation de ce Pacte intéresse toutes les Hautes Parties contractantes et sera considéré comme une violation des obligations assumées envers chacune d'elles ».

La délégation anglaise prévoit l'organisation d'une conférence analogue au Conseil de la Société des Nations qui « aura pour but, si elle est convoquée en raison d'une menace de rupture du Pacte, de convenir des mesures qui pourraient être prises au sujet de cette menace et, dans le cas d'une rupture constatée du Pacte de Paris, de déterminer la ou les parties au différend qui doivent être considérées comme responsables. »

Nous reprochons à ce projet d'être vague et parfois confus en ce qui concerne les articles relatifs à la sécurité.

Tout en procédant de la même idéologie que le Pacte de Paris, il ne prévoit pas davantage le règlement pacifique des conflits autres que ceux qui résulteront de la Convention proposée. Il laisse au nouvel organe créé le soin de prendre les mesures nécessitées par la situation sans lui fournir une base positive d'appréciation ni des moyens d'action bien définis.

Enfin, le plus gros grief que nous lui fassions est de laisser dans l'ombre le système de sécurité établi par le Covenant de 1919.

La Conférence prévue est en fait destinée à remplacer le Conseil malgré une déclaration contraire formulée dans l'article 90.

Profondément convaincu de la nécessité d'utiliser le Pacte qui, malgré toutes les restrictions mentales auxquelles il a donné lieu, présente sur toute autre organisation projetée l'avantage d'exister et d'avoir été approuvé par l'unanimité des Membres de la Société des Nations, nous estimons que le paragraphe « sécurité » du projet présenté par la délégation de la Grande-Bretagne ne constitue pas une base positive de discussion.

B) *Le Projet soviétique*

Le Projet soviétique du 6 Février 1933 a des vues moins ambitieuses, il se propose simplement de définir l'agresseur.

Il commence par un long préambule dans lequel il nous semble parfois reconnaître la phraséologie des hommes de 1789.

« La Commission Générale, animée du désir, dans les intérêts de la paix générale, d'assurer à tous les peuples le

droit de se développer librement de la façon qui leur convient et suivant la cadence qu'ils jugent nécessaire, et de sauvegarder dans ce but de la façon la plus absolue, leur sécurité, leur indépendance et l'inviolabilité de leur territoire, ainsi que leur droit de se défendre contre toute attaque ou toute invasion venant du dehors, mais cela uniquement dans les limites de leurs propres frontières... etc... »

L'article 10 du Pacte de la S.D.N. dit, en moins de mots, beaucoup plus de choses puisque non seulement il reconnaît ce droit mais encore il le garantit.

Une formule concise, nette et générale n'est-elle pas préférable à une longue énumération qui peut présenter des lacunes ? Le projet soviétique adopte cependant la deuxième solution. Il s'attache à déterminer les différents cas d'agression.

Sera reconnu pour agresseur dans un conflit international l'Etat qui le premier aura commis une des actions suivantes :

- a) Qui aura déclaré la guerre à un autre Etat;
- b) Dont les forces armées, même sans déclaration de guerre, auront envahi le territoire d'un autre Etat;
- c) Dont les forces terrestres navales ou aériennes auront bombardé le territoire d'un autre Etat ou auront sciemment attaqué les navires ou les aéronefs de ce dernier;
- d) Dont les forces terrestres navales ou aériennes auront été débarquées ou introduites dans les confins d'un autre Etat sans l'autorisation du Gouvernement de ce dernier ou auront violé les conditions d'une pareille autorisation, particulièrement en ce qui concerne la durée ou l'extension de la région de leur séjour;
- e) Qui aura établi le blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat.

Mais ne trouvons-nous pas là tous les cas que nous avons énumérés plus haut en partant du simple critérium de la souveraineté basé sur l'article 10?

Toutes les hypothèses envisagées ci-dessus ne constituent-elles pas autant de cas de violation de la souveraineté d'un Etat, c'est-à-dire du principe fondamental du Pacte.

Par contre, le gouvernement soviétique ne prévoit pas les cas où l'un des actes qu'il énumère résulterait soit des nécessités de la légitime défense, soit d'un lien contractuel entre les belligérants (209), tels que : l'action collective prévue par le Pacte de la Société des Nations, l'assistance apportée en vertu d'un traité général d'assistance mutuelle (en particulier: cas d'agression flagrante du traité de Locarno); l'emploi des mesures de coercition prévues par un traité en cas de non exécution de ses clauses (exemple: occupation de la Ruhr).

Le projet soviétique déclare ensuite avec une abondance de détails qu' « aucune considération d'ordre politique,

(209) Nous tenons à préciser en ce qui concerne le caractère de ces liens contractuels qu'ils ne justifient ce qualificatif à l'égard de la Société que s'ils résultent d'un Traité entre les parties adverses, compatible avec le Pacte (ainsi que le spécifie l'article 20) et dûment enregistré au secrétariat de la S. D. N. en application de l'article 18. Aucun Etat ne peut se prévaloir d'un traité qui ne remplirait pas ces conditions.

Ainsi par exemple en cas de conflit entre l'Allemagne et la Pologne un de ces deux Etats pourrait invoquer les engagements pris dans les accords de Locarno car ces accords ont été signés par tous les deux.

Par contre en cas de conflit entre la Pologne et la Russie, l'Allemagne ne pourrait justifier une intervention éventuelle en se basant sur une clause du Traité de Rapallo étant donné que ce Traité n'a pas été signé par la Pologne et qu'il résulte d'une pratique et d'une doctrine juridiques constantes que les Conventions n'ont pas d'effet à l'égard des tiers.

stratégique ou économique... ne pourront servir à justifier l'agression prévue à l'article premier ».

Il cite à l'appui un grand nombre de cas qui ne peuvent servir de justification: état arriéré d'un peuple, défaut de son administration, violation des traités internationaux, rupture des relations diplomatiques, etc., etc...).

La délégation soviétique paraît ici confondre l'acte constitutif du délit et le motif.

En droit criminel interne le motif n'entre pas dans les éléments de l'incrimination (210).

Enumérer les motifs non admissibles c'est affaiblir la force d'un texte juridique, d'une part parce que l'autorité de celui-ci ne vaudra jamais que par sa concision, d'autre part parce que le fait de citer un certain nombre de cas tend à rejeter dans l'ombre ceux qui, tout en tombant sous le coup de ce texte, n'entrent cependant pas dans l'énumération donnée.

Enfin, dans son paragraphe 3, le projet soviétique prévoit le cas où un Etat aurait lieu de se considérer comme menacé et il déclare que cet Etat pourra prendre des mesures militaires sans cependant franchir la frontière... principe qui découle, nous l'avons dit, du Covenant de 1919 lui-même.

C'est ce que reconnaît M. Bourquin dans ses propositions du 15 février.

(210) Cf. Garraud, *Droit Criminel*, p. 171: « Pas plus qu'il ne faut confondre en droit civil, la *cause* avec le *motif* d'une obligation, il ne faut confondre, en droit criminel, avec l'*intention* de commettre le délit, le *mobile* qui détermine la volonté du coupable et le décide à commettre le délit ».

C) *Le Projet belge*

M. Bourquin (Belgique) ne prétend pas innover des règles de droit. Il reconnaît dans l'article premier de ses propositions que « le respect de l'inviolabilité de leurs frontières » constitue pour les Hautes Parties contractantes une obligation fondamentale ». Elles s'engagent donc « à ne jamais recourir dans leurs rapports mutuels, à l'emploi de la force armée comme moyen de contrainte, pour quelque motif et sous quelque qualification que ce soit ».

L'article 3 prévoit les exceptions que nous avons données ci-dessus: convention contraire entre les parties en cause, légitime défense, action collective.

M. Bourquin ne fait que traduire d'une façon explicite les obligations et les droits des Parties Contractantes, telles qu'elles découlent du Pacte.

Son interprétation présente l'avantage de la clarté et de la concision.

Nous ne saurions terminer cet exposé sans préciser un point de notre doctrine:

IV. — DU RECOURS A LA FORCE ET DU RECOURS A LA GUERRE

Depuis quelques mois il est de règle dans les milieux internationaux de distinguer dans l'emploi de la violence: le recours à la force et le recours à la guerre.

Cette distinction a été consacrée par une note anglaise du 20 mars 1933 proposant les bases de discussion d'un pacte de sécurité européen.

Cette note pose le principe d'une déclaration mutuelle

« interdisant le recours à la force dans les cas où le Pacte de Paris interdit le recours à la guerre ».

Cette distinction toute artificielle provient, à notre sens, d'une conception qui s'est fait jour à l'occasion de la discussion de la Convention générale en vue de renforcer les moyens de prévenir la guerre.

Nous avons dit en étudiant ce projet, combien nous trouvions dangereux le fait de considérer que l'état de guerre n'est créé en cas d'invasion ou d'emploi de moyens de coercition que par la résistance de l'Etat qui en subit les effets.

De cette distinction il ne pouvait que naître une confusion en ce qui concerne la régularité de l'emploi de la force quand il n'entraîne pas la réaction de l'Etat lésé.

En nous plaçant, selon l'esprit du Pacte, nous nous opposons formellement à toute distinction entre le recours à la force et le recours à la guerre.

En garantissant aux Etats leur intégrité territoriale, l'article 10 du Pacte n'a nullement subordonné cette garantie au fait que l'Etat lésé résisterait.

Une telle interprétation constituerait un contre-sens formel et irait à l'encontre des buts que se proposait le Pacte de 1919.

De même l'article 16 ne parle ni de déclaration de guerre ni d'état de guerre, il prévoit le cas où un Etat « recourt à la guerre ».

L'acte de guerre résulte de l'emploi illicite de la violence et non d'une déclaration de pure forme.

Le Pacte prohibe donc toute atteinte à la souveraineté d'un Etat, tout emploi de la violence sans établir aucune distinction arbitraire entre le recours à la force et le recours à la guerre.

Nous irons plus loin et nous dirons que le recours à la force, qu'il se traduise par l'emploi des troupes régulières ou qu'il résulte de l'action de bandes armées rassemblées sur le territoire d'un Etat, est prohibé dans les mêmes conditions.

La souveraineté territoriale étant désormais le postulat indiscuté sur lequel est fondé le droit international, l'indépendance des Etats trouve une contre-partie logique et nécessaire dans la reconnaissance de leur responsabilité. De même que les maîtres et commettants sont tenus de réparer les dommages causés par ceux dont ils ont la garde, les Etats sont moralement, politiquement et pécuniairement responsables des agissements des individus qui se trouvent sur leur territoire.

Si par suite de l'impéritie (ou de la secrète complicité) du gouvernement responsable, des bandes armées, formées clandestinement sur ce territoire, attaquent ou envahissent un Etat voisin, cet Etat a un droit formel de riposte, survivance du vieux droit de suite, dans les mêmes conditions que s'il avait été attaqué, ou envahi par des troupes relevant d'une autorité régulièrement constituée. Car, nous avons déjà eu l'occasion de le dire, les manquements aux engagements internationaux résultent non d'éléments intrinsèques, d'intentions dont le sens et la réalité sont difficilement appréciables, mais de faits précis qui peuvent être constatés sans laisser aucune place à l'incertitude.

Les auteurs de l'article 10 n'ont pas dit: les Etats s'engagent à respecter leur souveraineté, ce qui eut été une conception abstraite du principe sur lequel était fondée la nouvelle association, ils ont déclaré: « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir leur intégrité territoriale », ce qui est un critérium formel.

CONCLUSION

De même que la géométrie la plus couramment usitée est fondée sur le postulatum d'Euclide, toute doctrine historique, politique ou juridique doit s'inspirer d'une vérité première et fondamentale.

Cette vérité dégagée, il convient d'en tirer toutes les conséquences logiques.

La Société des Nations repose, avons-nous dit, sur le respect de la souveraineté des Etats, matérialisé par celui de leurs territoires.

L'agresseur est donc celui qui, sans une raison légitime, envahit un territoire placé sous une autre souveraineté que la sienne.

L'Etat qui se défend à l'intérieur de ses frontières a par cela même un titre de guerre juste. C'est donc à l'envahisseur qu'incombe la charge d'établir la preuve que son action est légitime.

Faute d'apporter sur-le-champ cette preuve, il doit être considéré comme l'agresseur.

Le principe directeur qui détermine notre jugement nous affranchit d'un formalisme trop absolu et nous permet de donner une solution conforme au Pacte même dans les cas non prévus par les négociateurs de 1919.

C'est ainsi qu'après avoir défini le cas de légitime défense nous avons pu établir une discrimination rationnelle entre les mesures de rigueur compatibles avec le Pacte et celles

qui doivent être considérées comme des actes d'agression.

Nous avons prouvé la valeur de notre démonstration en confrontant les solutions auxquelles nous étions ainsi amené avec les opinions professées par la majorité des juristes. Leur accord nous a montré l'exactitude de la théorie ainsi dégagée.

Enfin, nous avons pu constater qu'après avoir recherché les preuves de l'agression dans des indices arbitraires les juristes qui s'emploient à juguler la guerre sont revenus purement et simplement au critérium territorial auquel nous aboutissons en interprétant fidèlement la grande pensée du Pacte.

Les propositions allemandes au Comité d'arbitrage et de sécurité, le projet de convention et la convention générale à laquelle elles ont donné lieu se rapprochent de ce critérium. Le Plan français condamne « *toute attaque ou invasion* », le projet soviétique prohibe tout passage de la frontière. M. Bourquin (Belgique) considère l'inviolabilité des frontières comme un principe fondamental. Enfin, la note anglaise du 20 mars propose de considérer comme agresseur, à défaut de preuve contraire, l'Etat dont les forces armées se trouvent sur le territoire d'un autre Etat.

Mais tous ces projets ne manqueront pas de donner lieu à des discussions acharnées. Battus en brèche par les Etats qui ne tiennent pas à voir définir l'agresseur, ils courent le risque de ne pas être homologués. Mais si l'accord des principaux Etats s'est fait sur une unique formule, n'est-ce pas parce qu'une telle conception de l'agression est tellement naturelle qu'elle tombe sous le sens commun?

Cependant, ce n'est pas là son seul titre.

Adopté ou non, c'est là que réside la force de notre thèse, nous estimons que ce critérium existe de par l'autorité du Pacte.

En le situant dans une construction logique qui trouve son fondement dans la règle unanimement acceptée en 1919 nous lui reconnaissons la force et par là l'autorité qui émane de la loi elle-même.

Car ce Pacte est notre loi-mère. Il est à la Société des Nations ce que la Grande Charte de 1215 est à la communauté britannique.

L'histoire nous montre que depuis 1215, chaque siècle a apporté aux citoyens de la Grande-Bretagne la garantie d'un Pacte ou d'un bill nouveau qui venait enrichir leur patrimoine juridique et consacrer leurs libertés. Puisque le Covenant de 1919, à la rédaction duquel nos hommes d'Etat ont si largement contribué, est cependant si fortement imprégné de l'esprit anglo-saxon, pourquoi n'allions-nous pas la logique cartésienne au traditionalisme de nos amis d'Outre-Manche?

• Pourquoi tenter d'établir sur des règles empiriques et par des accords difficilement réalisables la définition que notre Grande Charte donne à ceux qui savent l'interpréter?

Le Pacte de la Société des Nations, sanctionne tout acte de guerre dont la réalité et l'importance sont appréciées par le Conseil qui décide de l'opportunité d'intervenir.

Mais si l'attaque tourne à l'invasion le principe de garantie qui est à la base même de la Société joue dans toute sa plénitude: le fauteur de trouble se désigne lui-même; l'agresseur est celui qui, sans titre légitime, homologué par un avis unanime du Conseil, franchit en force la frontière. Si les deux pays ont chacun sur des points différents traversé la frontière, l'agresseur est celui qui, malgré l'injonction du Conseil, refuse d'évacuer le pays envahi.

BIBLIOGRAPHIE

DROIT

- BASDEVANT (J.). — *L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuëla (1902-1903)*. R. G. D. I. 1904.
- BODIN (Jean). — *Six livres de la République*. Edition française. Lyon, 1593.
- BOURGEOIS (Léon). — *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations*, Paris 1919.
- *L'Œuvre de la Société des Nations 1920-1923*. Paris 1923.
- COSENTINI. — *Préliminaires de la Société des Nations*. Organisation de la paix sociale internationale. Paris 1919.
- DELBEZ (Louis). — *Du territoire dans ses rapports avec l'Etat*. R. G. D. I. P. novembre-décembre 1932.
- DESCAMPS (Baron). — *L'influence de la condamnation de la guerre sur l'évolution juridique internationale*. Recueil des cours de l'Académie de la Haye 1930 I (tome 31 de la collection).
- ERICH. — *L'interdiction de la guerre d'agression*. R. D. I. juillet-août-septembre 1927.
- GRALINSKI (Zigmunt). — *Le Règlement pacifique obligatoire des différends internationaux suivant le Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1925.
- GARRAUD. — *Précis de Droit Criminel*, Paris, 1909.
- HOLJER (Olof). — *Le Pacte de la S. D. N.* Commentaire théorique et pratique. Préface de M. André Weiss. Paris, 1926.
- KOMARNICKI (Titus). — *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1923.
- LALOUEL (H.). — *Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte* (R. G. D. I. 2^e série, t. IV, 1922).
- LANSING (Robert). — *The Peace Negotiations*, a personal narrative, by London, 1921.
- LARNAUDE (F.). — *La Société des Nations*. Conférences faites à l'Ecole Supérieure de Guerre. Paris, 1920.
- *La Société des Nations depuis 1920*. Paris, 1921.

- LE FUR (Louis). *Etat Fédéral et Confédération d'Etats*, Paris, 1896.
Précis de Droit International Public, Paris 1933.
- MARTIN (William). — *L'agression, l'arbitrage et la question des sanctions* (Conférence faite à la Nouvelle Ecole de la Paix à l'Europe Nouvelle).
- MILHAUD (Edgard). — *Plus jamais! L'organisation de la Paix. Le Pacte de la Société des Nations*, Paris 1919.
- MORIAUD (Paul). — *La Société des Nations et la Suisse*, publié sous les auspices de la Société suisse de la Paix. Berne, 1919.
- MOYE (Marcel). — *Le droit des gens modernes*. Paris, 1928.
- NIPPOLD (Otfried). — *Die gestaltung des Voelkerrechts nach dem Weltkriege*, Zurich, 1917.
- POLITIS (N.). — *La justice internationale*, Paris 1924.
 — *Les représailles entre Etats membres de la Société des Nations* (R. G. D. I. P. 1924).
- RAY (Jean). — *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (211) Paris 1930.
 — *La Politique et la Jurisprudence de la Société des Nations* (suppléments au *Commentaire du Pacte*), 1^{er} et 2^e suppléments (Il paraît un supplément tous les ans).
- REDSLOB (Robert). — *Histoire des grands principes du droit des gens*. Paris 1923.
 — *Théorie de la Société des Nations*, Paris, 1927.
- ROLIN (Henri A.). — *La révision du Pacte de la S. D. N. R. D. I. L. C.* 1921.
- SARAILIEFF (Georges). — *Le conflit gréco-bulgare d'octobre 1925 et son règlement par la Société des Nations*. Grenoble 1927.
- SCELLE (Georges). — *L'élaboration du Pacte dans « Les origines et l'œuvre de la Société des Nations »*. T. I. Copenhague 1923.
- SCHUECKING et WEHBERG. — *Die Satzung des Voelkersbundes*, 1924.
- STURZO (Luigi). — *La communauté internationale et le droit de guerre*, traduit de l'Italien par Marcel PRELOT. *Cahiers de la Nouvelle Journée*. Paris, 1931.
- SUKIENNICKI (Wiktor). — *La souveraineté des Etats en Droit International moderne*. Paris, 1927.

(211) *Le Commentaire du Pacte* de M. RAY donne une interprétation à la fois méthodique et historique du Pacte, basée sur de nombreux documents officiels. Il s'attache non seulement à l'étude du Pacte mais à celle de toute l'activité politique et juridique de la Société des Nations depuis 1919. Soigneusement tenu à jour par des suppléments annuels, cet ouvrage donnera une base solide à toute étude sur la Société des Nations.

- TITEANO (Eugène). — *La compétence de la Société des Nations et la souveraineté des Etats*. Paris, 1925.
- UNDEN (Esten). — *La guerre d'agression comme problème de Droit international*. Conférence faite le 31 janvier 1930 à la Chaire Carnegie de la Hochschule fuer politik de Berlin.
— *Quelques observations sur la guerre d'agression*. R. D. I. L. C. T. XII, 1931.
- VANDERPOL. — *La doctrine scolastique du droit de guerre*. Paris, 1925.
- VAN VOLLENHOVEN. — *Les trois phases du droit des gens*. Paris 1919.
- VISSCHER (Charles de). — *L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec*. R. D. I. L. C. 1924, p. 385.
- WATRIN (Germain). — *Le Pacte de la Société des Nations et la constitution française*. Paris, 1932.
- WEISS (A.). — Conférence faite à l' « Union du Commerce et de l'Industrie » de Paris et reproduite dans le *Monde Economique* du 8 mars 1919.
- WEHBERG (Hans). — *Le Protocole de Genève* (Recueil des cours de l'Académie de La Haye. 1925 II T. 7 de la collection).
— *Le problème de la guerre hors la loi* (Recueil des cours de l'Académie de La Haye, 1928 IV, t. 24 de la collection).
- WILSON (Woodrow). — (Traduction de Roustan). *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*, Paris 1919.

DOCUMENTS OFFICIELS

Journal Officiel de la Société des Nations.

Actes de l'Assemblée (publiés annuellement sous forme de suppléments au *Journal Officiel*).

DOCUMENTS AYANT PLUS PARTICULIÈREMENT SERVI DE BASE
A NOTRE TRAVAIL

Avis de la Commission permanente consultative sur les Résolutions.

XIV et XV de l'Assemblée. C. 341 (1) 1923 IX.

Rapport de la Commission temporaire mixte pour la réduction des armements. A. 35, 1923. IX.

- Rapport de la troisième Commission à la quatrième Assemblée.* A. 111. 1923. ix (voir p. 10; *Commentaire sur le cas d'agression*).
- Arbitrage, Sécurité et Réduction des Armements*, Documents et travaux de la cinquième Assemblée (publiés sous forme de brochure par la *Section d'Information de la Société des Nations*).
- Rapports et résolutions au sujet de l'article 16 du Pacte A. 14 1927 V.* (Voir p. 69, rapport de M. de Brouckère).
- Travaux du Comité d'arbitrage et de sécurité.* Note et memoranda relatifs à l'arbitrage, à la sécurité et aux articles du Pacte. C. A. S. 10 (février 1928).
- Rapport de la troisième Commission à l'Assemblée sur les articles 10, 11 et 16 du Pacte.* A. 63, 1928. IX.
- Rapport du Comité spécial pour l'élaboration d'un projet de convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre.* A. 9, 1931. VII.

PUBLICATIONS

- Collection de « *L'Europe Nouvelle* », 73 bis, quai d'Orsay, Paris. (Dossier: S. D. N., arbitrage et sécurité).
- Publications de la conciliation internationale* (Dotation Carnegie) 173, Boulevard Saint-Germain, Paris (VI^e).
- The New Commonwealth*, Mowbray House, Strand, London, W.C. 2.
- Journal « *Le Temps* », Paris.

PHILOSOPHIE, HISTOIRE ET LITTÉRATURE

- ANDLER (Charles). — *Les Origines du Pangermanisme (1800 à 1888)*. Collection de documents sur le Pangermanisme, Paris, 1915.
- DREYFUS (Camille). — *L'évolution des mondes et des sociétés*. Paris, 1888.
- FERRAZ. — *Histoire de la Philosophie en France*. Paris, 1887.
- FOUILLÉE. — *Histoire de la Philosophie*.
- HUAU (Gabriel). — *La philosophie de Frédéric Nietzsche*, Paris.
- JUNGER (Ernst). — *Orages d'acier*. Traduction de l'Allemand par le lieutenant-colonel GRENIER. Paris, 1930.
- *Le boqueteau 125. Chronique des combats de tranchées*, traduction de l'Allemand par Th. LACAZE, Paris, 1932.
- LAHR (Le P. Ch. S. J.). — *Eléments de philosophie scientifique et de philosophie morale*. Paris, 1908.
- LAURENT (F.). — *Philosophie de l'histoire*, Paris, 1870.

- LAVISSE (E). et ANDLER (Ch.) — *Pratique et doctrine allemandes de la guerre*. Paris, 1915.
- MABILLE. — *La guerre, ses lois, son influence civilisatrice, sa perpétuité*. Paris, 1884.
- MACHIAVEL. — *Œuvres politiques*, traduction PÉRIÉS. *Edition comprenant le Prince et les décades de Tite-Live* avec une étude des notices et des mots par M. Charles LOUANDRES. Paris 1872.
- MAISTRE (Comte de). — *Les soirées de Saint-Pétersbourg*, tomes I et II. Paris-Lyon. 1875.
- MOREAU (Commandant). — *Les Allemands et nous*. Bulletin des Officiers de réserve de la XVII^e Région. Juillet 1932.
- QUERCY (Médecin-Capitaine). — *Psychologie de combattants allemands*. Conférence faite aux officiers de réserve et publiée par le Bulletin de la 10^e Région.
- QUINTON (René). — *Maximes sur la guerre*. Paris, 1930.
- STRESEMAN. — *Papiers inédits* (publiés par l'*Illustration* n° des 16, 23, 30 avril et 7 mai 1932).
- RECOULY (Raymond). — *Le Mémorial de Foch*, Paris.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Avant-propos.	VII

CHAPITRE I

HISTORIQUE DU DROIT DE GUERRE AVANT 1919

I. Chez les Théologiens: Théorie de la guerre juste....	13
II. Le passage de la théorie de la guerre juste à celle de la raison d'Etat.....	20
III. De 1648 à 1789: les lois de la guerre.....	26

CHAPITRE II

LE DROIT DE GUERRE DEPUIS 1919

Section I. — L'ŒUVRE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

I. Le droit de guerre dans le Pacte.....	32
II. Les efforts tentés depuis le Pacte.....	35
III. Les progrès réalisés.....	38

Section II. — L'AGRESSION DANS LES PRINCIPAUX TRAITÉS

I. Le Traité d'Assistance Mutuelle.....	39
II. Le Protocole de Genève.....	50
III. Les Accords de Locarno.....	54
IV. Le Pacte Briand-Kellogg.....	61

CHAPITRE III

THÉORIE DE L'AGRESSION

Section I. — LES ÉLÉMENTS DE L'AGRESSION

I. Le Principe fondamental de la Société des Nations : l'article 10.....	68
II. L'interprétation de l'article 10 depuis le Pacte.....	81
III. Le critérium d'agression: l'invasion.....	87

IV. Une interprétation ingénieuse de M. Scialoja.....	91
V. L'article 11.....	94
VI. L'article 16.....	99

Section II. — DEFINITION DE L'AGRESSEUR

I. La question de droit.....	104
II. De la question de droit à la question de fait.....	108
III. La question de fait.....	112
IV. Importance pratique du critérium basé sur la violation de frontière.....	119

CHAPITRE IV

APPLICATION DE NOTRE THEORIE

I. Notre théorie et l'article 17 du Pacte.....	124
II. Notre théorie et le Pacte Briand-Kellogg.....	126
III. De la légitime défense.....	127
IV. Des mesures de rigueur entre Etats.....	134

CHAPITRE V

LES CRITERIUMS RECEMMENT ADOPTES OU PROPOSES

I. Les propositions allemandes au Comité d'arbitrage et de sécurité.....	143
II. Le Plan français.....	146
III. Les projets présentés en 1933.....	154
IV. Du recours à la force et du recours à la guerre.....	159
Conclusion.....	163
Bibliographie.....	167

Vu le Président de la Thèse:

Le 11 mai 1933,

M. MOYE.

Vu, le 11 mai 1933.

Le Doyen:

G. MORIN.

*Vu et permis d'imprimer,
Montpellier, le 12 mai 1933.*

Le Recteur:

TAILLIART.

MONTPELLIER

IMPRIMERIE DE LA PRESSE, 1,RUE JARDIN-MARTEL

Téléphone: 47-84
